

# LATIN AMERICAN PERSPECTIVES en Español y Português



## Buscando alternativas políticas y económicas

Claudio Katz | Luis Suárez Salazar | Giuseppe Lo Brutto | Carlos Otto Vázquez |  
Ronaldo Munck | Emiliano López | Francisco Vértiz | Alicia Puyana | Agostina  
Costantino | Mao Xianglin | Adrian H. Hearn | Liu Weiguang | Armando Boito  
Jr. | Alfredo Saad-Filho | Cecília MacDowell Santos | Verónica Silva | Franklin  
Ramírez Gallegos | Irene Vélez-Torres | Daniel Varela | Nemer E. Narchi |  
Beatriz Canabal-Cristiani | Astrid B. Stensrud

Prólogo de Ronald Chilcote

Presentación de Pablo Gentili y Nicolás Arata

Latin American Perspectives  
en Español y Português: Vol. I (2017)

 CLACSO





**LATIN AMERICAN  
PERSPECTIVES  
EN ESPAÑOL Y PORTUGUÊS**

**VOL. I**

Latin American Perspectives en español y portugués 1 : buscando alternativas políticas y económicas / Claudio Katz ... [et al.] ; prólogo de Ronald H. Chilcote. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO ; Riverside: Latin American Perspectives, 2017.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-722-238-8

1. Política . 2. Economía. 3. Estado. I. Stensrud, Astrid B. II. Chilcote, Ronald H., prolog.  
CDD 301

Otros descriptores asignados por CLACSO:  
Pensamiento Crítico / Estado / Pobreza / Política / Sociología /  
Movimientos Sociales / Sociedad Civil / América Latina /  
Estados Unidos

**LATIN AMERICAN  
PERSPECTIVES  
EN ESPAÑOL Y PORTUGUÊS**

VOL. I

**BUSCANDO ALTERNATIVAS  
POLÍTICAS Y ECONÓMICAS**

**Claudio Katz  
Luis Suárez Salazar  
Giuseppe Lo Brutto  
Carlos Otto Vázquez  
Ronaldo Munck  
Emiliano López  
Francisco Vértiz  
Alicia Puyana  
Agostina Costantino  
Mao Xianglin  
Adrian H. Hearn**

**Liu Weiguang  
Armando Boito Jr.  
Alfredo Saad-Filho  
Cecília MacDowell Santos  
Verónica Silva  
Franklin Ramírez Gallegos  
Irene Vélez-Torres  
Daniel Varela  
Nemer E. Narchi  
Beatriz Canabal-Cristiani  
Astrid B. Stensrud**

Prólogo de  
**Ronald Chilcote**

Presentación de  
**Pablo Gentili y Nicolás Arata**



**CLACSO - Secretaría Ejecutiva**

**Pablo Gentili** - Secretario Ejecutivo

**Nicolás Arata** - Director de Formación y Producción Editorial

**Núcleo de producción editorial y biblioteca virtual:**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**Núcleo de diseño y producción web:**

**Marcelo Giardino** - Coordinador de Arte

**Sebastián Higa** - Coordinador de Programación Informática

**Jimena Zazas** - Asistente de Arte

**Rosario Conde** - Asistente de Programación Informática

Creemos que el conocimiento es un bien público y común. Por eso, los libros de CLACSO están disponibles en acceso abierto y gratuito. Si usted quiere comprar ejemplares de nuestras publicaciones en versión impresa, puede hacerlo en nuestra Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales.



**Biblioteca Virtual de CLACSO** [www.biblioteca.clacso.edu.ar](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar)

**Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales** [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE.**

**Primera edición**

*Latin American Perspectives en Español y Portugués. Buscando alternativas políticas y económicas. Vol. 1*  
(Buenos Aires: CLACSO, agosto de 2017).

ISBN 978-987-722-238-8

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

**CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional  **Asdi**

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# ÍNDICE

<b>Ronald Chilcote</b> Prólogo. CLACSO y LAP: socios en la investigación progresista		9
<b>Pablo Gentili y Nicolás Arata</b> Presentación. Lecturas del sur		13
ECONOMÍA POLÍTICA: PANORAMA CONTINENTAL		
<b>Claudio Katz</b> Dualidades de América Latina. Contracorrientes políticas y económicas		19
<b>Luis Suárez Salazar</b> ¿Dualidades o complejidades de América Latina y el Caribe?		63
<b>Giuseppe Lo Brutto y Carlos Otto Vázquez</b> La integración estratégica de América Latina. Un proyecto en disputa		73
<b>Ronaldo Munck</b> Repensando América Latina ¿Regresando al futuro?		93
<b>Emiliano López y Francisco Vértiz</b> Proyectos de desarrollo en América Latina. Extractivismo, capital transnacional y luchas subalternas		119

**Alicia Puyana y Agostina Costantino**  
A tasas chinas. El acaparamiento de tierras por parte de China  
en Argentina y Colombia | 145

**Mao Xianglin, Adrian H. Hearn y Liu Weiguang**  
China y Cuba. 170 años y mirando hacia el futuro | 171

PODER, ESTADO  
Y LUCHAS POPULARES

**Armando Boito Jr. y Alfredo Saad-Filho**  
Estado, instituições estatais e poder político no Brasil | 191

**Cecília MacDowell Santos**  
Dualismo jurídico e estado bipolar. Desafios aos direitos humanos  
dos indígenas no Brasil | 213

**Verónica Silva**  
La difícil construcción del Estado ante un poderío regional.  
El caso de Guayaquil | 237

**Franklin Ramírez Gallegos**  
Cambio político, autonomía estatal y posneoliberalismo  
en Ecuador (2007-2012) | 265

**Irene Vélez-Torres y Daniel Varela**  
Entre el Estado paternal y el Estado neoliberal. Más de medio  
siglo de resistencia y despojo a comunidades negras en el  
Alto Cauca, Colombia | 287

MEDIO AMBIENTE

**Nemer E. Narchi y Beatriz Canabal-Cristiani**  
Construcciones divergentes de la Naturaleza y la erosión del  
conocimiento ecológico tradicional en Xochimilco | 317

**Astrid B. Stensrud**  
Cosechando agua para el futuro. Reciprocidad y justicia ambiental  
en las políticas sobre el cambio climático en el Perú | 343

## PRÓLOGO

# CLACSO Y LAP: SOCIOS EN LA INVESTIGACIÓN PROGRESISTA

LATIN AMERICAN PERSPECTIVES (LAP) es una revista académica latinoamericana publicada en América del Norte que, en 2008, llegó a ser la primera institución asociada a CLACSO en los Estados Unidos. Su propósito es divulgar la investigación latinoamericana entre un amplio público de lengua inglesa y, al mismo tiempo, que su contenido se encuentre disponible para los lectores latinoamericanos. Por lo tanto, nos alegra profundizar nuestra relación con CLACSO a través de la publicación de esta primera colección anual en español y portugués de artículos previamente publicados en nuestra revista.

Fundada en 1974 como “una revista sobre el capitalismo y el socialismo”, LAP cuestionó los supuestos capitalistas e imperialistas que caracterizaban a las ciencias sociales estadounidenses de la época y abrió sus páginas a una variedad de enfoques progresistas, incluyendo al marxismo. Durante más de cuarenta años hemos continuado nuestra misión de “promover el análisis de clase en torno a las realidades socioculturales y estrategias políticas para así transformar las estructuras sociopolíticas de América Latina”. Nuestros números por lo general se centran en un solo tema, problema, nación o región y ofrecen un análisis en profundidad, tanto por parte de investigadores como de participantes del cambio social a lo largo de

toda la región. Los números más recientes con un enfoque por país han analizado las coyunturas actuales en Brasil, Ecuador, México, Argentina y Cuba, mientras que los números temáticos han tocado temas que abarcan desde la izquierda del siglo XXI a la migración indígena, la violencia contra las mujeres, el cambio climático y la memoria colectiva.

Nuestro primer número se centró en una evaluación crítica de la teoría de la dependencia e incluyó artículos traducidos de Rodolfo Stavenhagen y André Gunder Frank, acorde a nuestra prioridad a diseminar el trabajo de teóricos e investigadores latinoamericanos entre los lectores de lengua inglesa. Cada año traducimos entre 25 y 30 artículos, casi la mitad de nuestro contenido. Nuestra edición de enero de 2007 sobre la “Crisis de la hegemonía de EEUU” incluyó 14 artículos escritos por miembros del grupo de trabajo de CLACSO “Estudios sobre Estados Unidos”, y todos excepto uno fueron traducidos por LAP. También nos hemos comprometido a difundir lo que publicamos en la lengua y el lugar donde se llevaron a cabo o iniciaron las investigaciones y entrevistas. Desde 2015, las versiones originales en español o portugués de los artículos traducidos al inglés han estado disponibles en línea bajo el título de Material suplementario en <http://journals.sagepub.com/loi/lap>. Esta nueva colaboración con CLACSO consituye un paso importante en nuestra misión de hacer el contenido de LAP más accesible al público latinoamericano.

Las críticas al neoliberalismo y el análisis de las luchas anti-neoliberales, tanto por parte de gobiernos como de movimientos sociales, se han constituido como un tema importante para LAP en el período subsecuente a la Guerra Fría. La pieza central de este primer volumen anual publicado en colaboración con CLACSO es el trabajo “Dualidades de América Latina” de Claudio Katz, un análisis a nivel continental que enfatiza las tensiones entre la tendencia hacia una mayor autonomía política latinoamericana y el predominio de un modelo económico neoextractivista basado en la dependencia de la exportación de productos básicos. Las consecuencias de la incapacidad de resolver dicha contradicción y crear un modelo económico que no sólo sostenga sino también promueva alternativas progresistas y socialistas se hace evidente en los reveses sucesivos sufridos por la izquierda regional, en particular en Argentina, Brasil y Venezuela. Los demás artículos, seleccionados de entre los siete últimos números de nuestra revista, abarcan temas relacionados con la tesis de Katz: estos estudios abarcan al hemisferio al igual que una amplia gama de temas, desde la tenencia de la tierra a los derechos en torno al agua y la degradación del medio ambiente. Algunos destacan el papel del Estado mientras que otros se centran en las acciones de

las organizaciones de base. Nuestra gama de colaboradores refleja el alcance internacional de LAP, con artículos de autores provenientes de seis países de América Latina, además de latinoamericanos residentes en los Estados Unidos, Inglaterra e Irlanda, e investigadores de Noruega, Australia y China.

Con mucho gusto anticipamos continuar esta colaboración con CLACSO para la futura publicación de antologías anuales con contenido de LAP.

Ronald Chilcote  
*Director*



## PRESENTACIÓN

# LECTURAS DEL SUR

EL PRIMER NÚMERO en acceso abierto de la coedición en español y portugués de *Latin American Perspectives* aborda uno de los asuntos más urgentes de la coyuntura geopolítica regional: la gestación de alternativas políticas, económicas y sociales frente a la expansión del programa de globalización neoliberal en América Latina y el Caribe.

Esta iniciativa se inscribe en el marco de una relación institucional que lleva ya diez años. En 2008, *Latin American Perspectives* (LAP) realizó un gesto pionero al transformarse en la primera institución de los Estados Unidos en asociarse a CLACSO.

LAP es una revista profundamente interesada en los debates latinoamericanos, que combina una perspectiva multidisciplinar (reuniendo las miradas antropológicas, económicas y sociológicas con los estudios sobre relaciones internacionales, ciencias políticas y filosofía, entre otros) con un análisis multiescalar (que traza una lectura desde las miradas regionales a los estudios locales, pasando por los entornos nacionales). Con cuarenta años de trabajo en el campo de las ciencias sociales, LAP ha realizado una enorme contribución a su comunidad de lectores y lectoras, promoviendo una visión renovada de las perspectivas críticas y progresistas en ciencias sociales, favoreciendo y estimulando la circulación de autores e ideas a ambos lados del Río Bravo.

Continuando con esa tradición, el primer número de este Anuario coloca frente a los lectores y las lectoras un conjunto de artículos sobre los vaivenes de la economía política, los conflictos socioambientales, las reconfiguraciones del Estado y las luchas de los movimientos sociales en Latinoamérica, combinando lecturas panorámicas, perspectivas comparadas y estudios de caso.

Algunas de las tensiones y dilemas que recorren el conjunto de los textos de esta coedición de LAP y CLACSO se ponen de manifiesto en el artículo que inaugura este número. Allí, Katz sostiene que –si se pone el acento en la dimensión geopolítica– América latina consolidó, en el ciclo de los gobiernos progresistas, nuevos márgenes de independencia y soberanía política; si, en cambio, la mirada se posa sobre la dimensión económica, la región pone de relieve elementos que dan cuenta de una notable reinserción periférica dentro de las dinámicas económicas globales.

Esta lectura puede ampliarse, con otros énfasis y peculiaridades, retomada, discutida y profundizada, en los trabajos de López y Vértiz, quienes estudian el peso que tiene la exportación de *commodities* y de bienes de escaso valor agregado en las economías de nuestros países, así como el crudo impacto que caló a nivel local –en Cajamarca, Famatina y el Parque Nacional Yasuní– la avanzada del extractivismo neoliberal; el proceso de “acaparamiento de tierras” por parte de China, que estudian Puyana y Constantino; en el artículo de MacDowell Santos, quien efectúa, desde el punto de vista de los conflictos jurídicos, un análisis del caso de la comunidad indígena Xucuru, poniendo de manifiesto como –a pesar de los avances que se han producido en materia de reconocimiento de los derechos étnicos– todavía pesan representaciones y prácticas ligadas a una herencia colonial y autoritaria para con nuestros pueblos originarios; o los despojos a los que fueron y son sometidos las comunidades negras de el Alto Cauca en Colombia, abordadas por Vélez-Torres y Varela, gracias al despliegue indiscriminado de un modelo agroindustrial azucarero y corporativo minero de mediana y gran escala.

En cambio, la emergencia de los movimientos sociales, el desarrollo de políticas públicas, la conformación de bloques regionales que ensayaron una integración de carácter estratégico –asunto abordado en el trabajo de Lo Brutto y Vázquez– destacan los pasos que, en materia de ejercicio de soberanía, ha dado la región. De allí se desprende un hecho incontrastable –destacan los autores–: dentro del espacio del ALBA, se han alfabetizado a más de un millón y medio de personas, incorporando a Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador como territorios libres de analfabetismo.

No obstante, ese ciclo “neo-soberanista” signado por la afirmación de un Estado preocupado por regular los mercados y redistribuir la riqueza al que se refiere Ramírez, pareciera entrar en tensión cuando la mirada se posa en las “otras” formas de conocimiento que la cultura letrada (a la que dan acceso las escuelas y las campañas de alfabetización) parecen rehuir: entre otros, el asedio que sufren los saberes ecológicos locales que son objeto del trabajo de Narchi y Canabal-Cristiani.

¿Quiénes y cómo han llevado adelante estos procesos? La pregunta nos coloca de frente a las diversas expresiones de las izquierdas latinoamericanas, caracterizadas por Munck en su artículo, advirtiendo que éstas no pueden ni deben ser reducidas a miradas dicotómicas, sino interpretarse a la luz de las complejidades de los procesos políticos que deben atravesar, el carácter policlasista, multicultural y pluriétnico de sus bases sociales, y las tradiciones del pensamiento que las dotaron de una identidad histórica. Un análisis de estas tensiones se desmenuza de un modo detallado en el artículo de Boito Jr. Y Saad-Filho sobre la experiencia política del gobierno del PT en Brasil y en el elocuente trabajo de Franklin Ramírez que postula el retorno del Estado como el principal agente promotor del desarrollo.

Estos y el conjunto de los artículos que componen esta primera coedición de LAP y CLACSO nos recuerdan que asistimos a un nuevo capítulo de las luchas por el poder en América Latina. Una lucha que sigue abierta y que lejos de considerarse un episodio cerrado –tal como señala Suárez Salazar– plantea un escenario abierto y vibrante para quienes aspiran a vivir y respirar una América latina más justa.

Esperamos que esta alianza entre LAP y CLACSO contribuya a desplegar lecturas de un sur plural, cambiante y complejo que no ha cejado en su esfuerzo por alcanzar la soberanía política, ambiental y económica de sus sociedades.

Pablo Gentili y Nicolás Arata



**ECONOMÍA POLÍTICA:  
PANORAMA CONTINENTAL**



Claudio Katz\*

## DUALIDADES DE AMÉRICA LATINA

### CONTRACORRIENTES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS\*\*

¿EN LA ÚLTIMA DÉCADA América Latina ganó autonomía o reforzó su condición dependiente? ¿Amplió o redujo su margen de soberanía? ¿Afronta la crisis económica global con más protección o más desamparo?

La evolución de Sudamérica brinda muchos argumentos para las tesis de la autonomía y el curso de Centroamérica para el diagnóstico de la dependencia. La misma contraposición se verifica si se generaliza el sendero que transita Venezuela o México. Los nuevos márgenes de independencia de la región cobran relevancia, cuando se pone el acento en la dimensión geopolítica y la reinsertión periférica salta a la vista, cuando se prioriza la evaluación económica.

“Pos-liberalismo” y “Consenso de *commodities*” son dos conceptos que sintetizan ambas miradas. La primera noción remarca la vigencia de una nueva etapa signada por la política exterior independiente, la multiplicación de gobiernos progresistas y el retroceso de la derecha (Sader, 2013). El segundo término resalta el reforzamiento

\* Claudio Katz es economista, profesor en la Universidad de Buenos Aires e investigador en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

\*\* Publicado en *Latin American Perspectives*, Issue 203, Vol. 42, No. 4, July 2015, 10-42.

uniforme de modelos centrados en la exportación de bienes primarios (Svampa, 2013).

¿Cuál es la caracterización acertada? La respuesta exige evaluar las grandes transformaciones económicas, sociales y políticas registradas en la región, durante las últimas dos décadas.

## **ECONOMÍA Y CLASES**

### **AGROEXPORTACIÓN Y MINERÍA**

La reestructuración neoliberal en América Latina afianzó desde los años 80 un patrón de especialización exportadora que recrea la inserción internacional de la región como proveedora de productos básicos.

Esta renovada gravitación de las *commodities* ha implicado una profunda transformación en el agro, basada en la promoción de cultivos de exportación en desmedro del abastecimiento local. En todos los países se reforzó un empresariado que maneja los negocios rurales con criterios capitalistas de acumulación intensiva. La vieja oligarquía encabezó esta reconversión, en estrecha asociación con las grandes compañías del “*agrobusiness*”.

Los pequeños productores soportan encarecimiento de los insumos, mayor presión competitiva y creciente transferencia de riesgos, a través de contratos amoldados a las reglas de la exportación. Deben adaptar su actividad a nuevas exigencias de refrigeración, transporte e insumos agro-químicos, para generar productos amoldados al marketing global. Frecuentemente se endeudan, venden la tierra y terminan engrosando la masa de excluidos que emigra a las ciudades.

Esta presión por elevar los rendimientos socava las reminiscencias de la agricultura no capitalista y diluye las viejas discusiones sobre la articulación de distintos modos de producción en este sector. Bajo la disciplina que impone la demanda externa se reducen las fronteras entre el sector primario y secundario y se amplía la gravitación del trabajo asalariado con modalidades tayloristas.

La soja es un típico ejemplo de este nuevo esquema agrícola. Se ha difundido en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, destruyendo otros cultivos, mediante un modelo transgénico de siembra directa y dependencia de Monsanto como proveedor de semillas. Como requiere poca fuerza laboral para producir aceite o alimentos de animales, genera un sólo empleo cada 100-500 hectáreas (Katz, 2008).

Pero la misma mutación se verifica en otras regiones y productos. Las frutas y vinos de Chile se elaboran con nuevos parámetros de venta externa, que incrementan la concentración rural y multiplican la sub-contratación de trabajadores temporarios. Las flores en Ecuador y Colombia se cultivan con técnicas intensivas de irrigación y eleva-

da explotación de la mano de obra femenina, desplazando la producción alimenticia tradicional. Los nuevos vegetales de invierno en las plantaciones de Centroamérica se exportan a costa de la producción tradicional y ya han generando un dramático incremento de la importación de alimentos básicos (Robinson, 2008).

Esta misma especialización en exportaciones primarias se verifica en la minería con la nueva modalidad de explotaciones a cielo abierto. Para extraer mineral se dinamitan montañas y las rocas son disueltas por medio de compuestos químicos (*fracking*). Como estas técnicas reemplazan al viejo socavón y necesitan mayor inversión se ha potenciado la presencia de compañías extranjeras, que obtienen cuantiosas ganancias tributando bajos gravámenes. Las empresas de Canadá -mixturadas con australianos, belgas, suecos y estadounidenses- controlan la mayor parte de esos emprendimientos.

Chile es un paraíso de esta actividad. El cobre ya no es extraído sólo por la estatal CODELCO. También participan otras compañías que pagan bajos impuestos (7,8%) y obtienen elevadísimas rentabilidades (50%). Lo mismo ocurre en Perú, que desarrolló un proyecto de alcance extractivo gigantesco en la región de Conga (Gudynas, 2012; Hernández Navarro, 2013).

Esta minería utiliza enormes volúmenes de agua que afectan a los emprendimientos agrícolas y amplían la contaminación. Se refuerzan así las calamidades ambientales que soporta la región, ante la desaparición de los glaciares andinos, la sabanización de la cuenca amazónica y las inundaciones costeras. El extractivismo exportador acentúa todos los efectos del cambio climático (CEPAL, 2010).

## **RETROCESO INDUSTRIAL**

El declive industrial es la otra cara del auge agro-minero. El peso del sector secundario en el PBI latinoamericano descendió del 12,7% (1970-74) al 6,4% (2002-06) y la brecha con la industria asiática se ha ensanchado en producción, productividad, tecnología, registro de patentes y gastos en Inversión y Desarrollo (Rodríguez, 2012).

Este retroceso es frecuentemente identificado con la “reprimarización” de la economía latinoamericana. Pero la industria no desaparece y más acertado es señalar su readaptación a un nuevo ciclo reproductivo dependiente. El repliegue es muy evidente en Brasil y Argentina, las dos economías más representativas de la industrialización de posguerra.

En el primer país la productividad decrece, los costos aumentan y el déficit industrial externo se expande, en un marco de inversiones estancadas e infraestructuras de energía y transporte muy deterioradas. Algunos analistas estiman que el aparato industrial brasileño ha quedado reducido a la mitad de la dimensión que alcanzó en los años 80 (Palma, 2012).

La misma regresión se verifica en la industria argentina, a pesar de la recuperación registrada en la última década. Este sector ocupa un lugar menor que en los 80 (del 23% al 17% del PBI) y se encuentra altamente concentrado en cinco sectores, con predominio extranjero, importaciones crecientes y baja integración de componentes nacionales (Katz, 2010).

En México, la industria tradicional -rígida durante la sustitución de importaciones para abastecer al mercado local- ha sido reemplazada por el auge de las maquilas, en las zonas francas. Este tipo de fábricas jerarquizan la exportación y operan a través de redes adaptadas a las normas de la acumulación flexible. Comenzaron con la indumentaria y la electrónica, se expandieron a la rama automotriz y ya representan el 20% del PBI mexicano. En la frontera de Estados Unidos se ubica la localización emblemática de este modelo. Las 50 plantas iniciales (1965) se multiplicaron a 3000 fábricas mellizas (2004), asentadas a ambos lados de la zona limítrofe (Robinson, 2008: 107-111).

Al desenvolverse como ensambladoras con reducida calificación laboral, estas fábricas contienen muchos rasgos de la especialización básica que afecta a toda la economía latinoamericana. Su principal insumo es la baratura de la fuerza de trabajo.

Las empresas lucran con el reclutamiento de trabajadores provenientes de las zonas rurales y criminalizan la sindicalización. Mientras que la productividad se asemeja a los niveles vigentes en las casas matrices, los salarios son varias veces inferiores a la media estadounidense y se ubican por debajo del sector agremiado mexicano.

Este cimiento del modelo en la explotación laboral es más visible en la nueva generación de empresas localizadas en República Dominicana, Guatemala u Honduras. Allí contratan jóvenes sometidos a una disciplina agobiante. La presión por aumentar la productividad es permanentemente recreada por la competencia asiática.

## **REMESAS Y TURISMO**

El modelo de especialización en exportaciones básicas crea poco empleo, acentúa la emigración y ha generado en los pequeños países de la región un nuevo tipo de dependencia en torno a las remesas.

América Latina es la mayor receptora de estos fondos, que constituyen el principal ingreso de República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica y Nicaragua. Estas transferencias son la segunda fuente de divisas para Belice, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Surinam. Han sustituido la primacía del café en El Salvador y de las bananas en Honduras<sup>1</sup>.

---

1 Las remesas han generado un lucrativo negocio para las agencias de intermediación (Western Union, Thomas Cook, MoneyGram). Aquí la región acompaña aquí una

Con las remesas se estabiliza una inédita situación dual de ingresos producidos en un país y consumidos en otro. La fuerza de trabajo remunerada en un punto solventa la reproducción de sus semejantes de otra zona. La comunicación global y el abaratamiento del transporte han creado un espacio multinacional estable de personas que viven al mismo tiempo en dos mundos, puesto que la conexión del inmigrante con su localidad de origen se mantiene, forjando un doble patrón de vida en ciertas comunidades (Anderson, 1994).

Este proceso potencia la fractura entre países que exportan población sobrante y economías que absorben selectivamente ese flujo. Los movimientos son multidireccionales, pero las regiones abandonadas y los destinos ambicionados son siempre los mismos, como lo prueban los 30 millones de latinos actualmente afincados en Estados Unidos.

También el turismo se ha tornado esencial para la supervivencia de los pequeños países de la región. Este servicio ya desplazó a las bananas como principal exportación de Costa Rica y es la segunda actividad de Honduras, Guatemala y el Caribe. A partir de la estandarización de las prestaciones, América Latina se ha tornado atractiva por su disponibilidad de fuerza de trabajo barata, sus ambientes naturales propicios y su valorado patrimonio cultural.

El capitalismo neoliberal reemplazó las viejas reglas del turismo social por criterios individualistas, que naturalizan la división entre ricos (con derecho a descansar) y pobres (con obligación de servir). Los medios de comunicación realzan la atracción de lo exótico, homogenizan la cultura y han convertido al Tercer Mundo en una “periferia del placer”.

La clase media accede a estas nuevas experiencias internalizando los mitos del libre-comercio, sin registrar la creciente desigualdad que rodea a este negocio. Al reavivar el racismo y el elitismo, el turismo global tiene un impacto ideológico muy significativo.

### **PERSISTENCIA DEL MODELO**

La mundialización neoliberal ha reconvertido a Latinoamérica en una economía con alta centralidad de la agro-exportación, la minería y los servicios, a costa del desarrollo industrial. Pero lo más llamativo es la continuidad de tendencias en el reciente período de crisis global.

Esta persistencia obedece al efecto intermedio del temblor financiero mundial sobre la región. Tanto en el período previo a la crisis

---

tendencia mundial, puesto que las transferencias a los países en desarrollo pasaron de 332.000 millones de dólares (2010) a 372.000 (2011) y se esperan 399.000 (2013) y 467.000 (2014) *Wall Street Journal*, “Las remesas ayudan a los países emergentes”, setiembre 24

(2003-2008) como en la fase posterior (2008-2013), la tasa de crecimiento latinoamericana se ha ubicado por encima de la media internacional. Ese promedio ha declinado en los últimos años sin tornarse irrisorio. Rondaría el 3,2% en el 2013 frente al 3% del año anterior (Ugarteche, 2013; Rubinzal 2013).

En comparación a los devastadores colapsos sufridos entre 1980 y 2003, la crisis tuvo hasta ahora un efecto limitado sobre América Latina. No se produjeron quiebras de bancos, ni explosiones de la deuda externa. Esta neutralización fue más significativa en el sur que en el centro de la región, pero distingue a la región de la fuerte recesión registrada en los países centrales.

El contraste con la depresión del 30 es ilustrativo. Durante ese colapso las exportaciones de América Latina declinaron un 65% y las importaciones un 37%, mientras que el grueso de los países sufrió un desmoronamiento financiero, que los obligó a suspender el pago de la deuda externa. Esa caída se revirtió con el encarecimiento de las exportaciones y la acumulación de reservas que acompañó a la Segunda Guerra Mundial (Guerra Vilaboy, 2006: 163-165).

La continuidad del patrón de especialización exportadora ha sido también facilitada por el alto nivel de precios que mantienen las *commodities*. Estas cotizaciones cayeron en el 2008, pero se recuperaron rápidamente. La mejora de los términos de intercambio ha subsistido, con la triplicación de los precios de las materias primas registrada en la última década. El petróleo duplicó su cotización, el cobre se quintuplicó y la soja subió dos veces y media. Esta apreciación incentivó a su vez un incremento del 55% del volumen exportado (Arriazu, 2013).

Existen interpretaciones divergentes sobre las causas de este repunte de las materias primas. Algunas explicaciones remarcan la incidencia de los movimientos especulativo-financieros, otras caracterizaciones destacan la expansión de los agro-combustibles y un tercer enfoque considera que la demanda china ha establecido un nuevo piso de cotizaciones. Pero cualquiera sea la duración de este proceso ha incentivado la profundización de las transformaciones neoliberales precedentes.

Finalmente, la afluencia de inversiones extranjeras ha operado como determinante de la continuidad de tendencias. Esos ingresos totalizaron 173.000 millones de dólares en el 2012, superando en un 6% los porcentuales del año anterior y duplicando los montos de principio de la década. Los capitales ingresados y la valorización de las exportaciones facilitaron el incremento de las reservas y una reducción del ratio del endeudamiento (Naim, 2013).

El retrato de las últimas décadas y de la crisis reciente corrobora el diagnóstico que resalta la centralidad de las *commodities* en las

economías latinoamericanas. Por esta gravitación la región luce menos vulnerable en la coyuntura (balance de pagos, reservas, deuda), pero ha incrementado su fragilidad estructural.

### **LOS CAMBIOS POR ARRIBA**

La consolidación de la región como exportadora de productos básicos ha impactado también sobre el perfil de las clases dominantes, reforzando la conversión de la vieja burguesía nacional en burguesía local. El primer molde correspondía a los industriales que fabricaban para el mercado interno, con protección aduanera y subsidios que privilegiaban la expansión de la demanda. El segundo perfil es propio de un sector que ya no restringe su actividad a la manufactura, ni pregona desarrollos auto-centrados. Promueve más la exportación que el mercado interno y prefiere la reducción de costos a la ampliación del consumo.

Esta transformación acentuó el enriquecimiento de una elite de millonarios. Algunos apellidos emblemáticos de este ascenso son Slim (México), Cisneros (Venezuela), Noboa (Ecuador), Santo Domingo (Colombia), Andrónico Luksic (Chile), Bulgheroni, Rocca, (Argentina), Lemann, Safra, Moraer (Brasil). Sus fortunas se remontan al pasado, pero registraron un gran incremento con los negocios de exportación de las últimas décadas.

En su conjunto los capitalistas latinoamericanos constituyen un sector minoritario de la población. Existe un enorme divorcio entre su poder y el número de sus integrantes. Los propietarios y receptores de utilidades de las empresas no superan el 1-2% de la población económica activa. Este porcentaje se incrementa al 10%, si se incluye a los ejecutivos y profesionales que administran y controlan la fuerza de trabajo o ejercen algún rol estratégico en las compañías. A través de esas funciones participan en la confiscación del trabajo ajeno (Portes, 2004: 15-21)

La reconversión de las últimas décadas aumentó la concentración e internacionalización de los principales grupos capitalistas, que se afianzaron como conglomerados regionalizados. Surgieron las nuevas empresas multilatinas, a partir de familias adineradas que expandieron sus compañías, con gerenciamiento global y prioridades regionales. Los conglomerados de Brasil y México encabezan esta tendencia, secundados por Argentina y Chile.

La tradicional diversidad entre fracciones agro-mineras, industriales y bancarias no ha desaparecido, pero el entrelazamiento aumentó como consecuencia de la gran presión competitiva que introdujo la mundialización neoliberal. Esa rivalidad modificó la composición de las principales 500 empresas latinoamericanas. En-

tre 1991 y 2001 decayó la participación de empresas estatales (de 20% al 9%) y se incrementó el peso de las extranjeras (27% a 39%) (Santiso, 2008).

Los grupos locales reorganizaron su actividad con mayor financiación externa y capitalización bursátil. Este ingreso a los mercados de valores coincidió con el incremento de acciones circulantes en los denominados “países en desarrollo” (de 80.000 millones de dólares en 1981 a 5 billones en el 2005). Por esa vía aumentó la penetración del capital internacional en la estructura propietaria de las empresas latinoamericanas (Santiso, 2008).

Las compañías actuales son más poderosas, pero la clase capitalista de la región no remontó su papel global secundario y perdió posiciones frente a los nuevos competidores de Oriente. Ese resultado ha sido congruente con su especialización en ramas básicas y su distanciamiento de las actividades más elaboradas. Por esa razón la brecha industrial con el Sudeste Asiático se transformó en una fractura irreductible.

La burguesía local ha estrechado vínculos con el capital extranjero, pero no desaparece como un segmento diferenciado. Mantiene pretensiones de acumulación propia que desbordan el marco nacional y se proyectan al escenario regional. Se han forjado burguesías más asociadas con empresas foráneas, afianzando un proceso que comenzó en los 60 en Brasil, continuó en los 80 en Argentina y se consolidó en los 90 en México. Este sector dejó atrás su debut industrial y se extendió a la agro-minería y los servicios<sup>2</sup>.

La reciente incorporación de México, Brasil y Argentina al G 20 marca otro salto en la relación de las burguesías actuales con el capital extranjero. Pero entre ambos sectores existe una relación de cooperación antagónica, que combina el estrechamiento de las conexiones con el mantenimiento de las diferencias entre el socio mayor del Norte y el empresariado menor del Sur<sup>3</sup>.

Aunque los negocios con el capital foráneo se han multiplicado, el país de origen persiste como base de operaciones, fuente privilegiada de las ganancias y centro de las decisiones de las burguesías locales. La internacionalización de los créditos, los mercados, y la propiedad accionaria, no anula el carácter localmente territorializado de los principales grupos capitalistas.

---

2 El giro implicó mayor subordinación de la burguesía nacional al capital extranjero y consiguiente renuncia a implementar transformaciones progresistas, en el balance que planteó (Dos Santos, 1998)

3 Esta caracterización fue anticipada por (Marini, 1985).

## CLASIFICACIONES ERRÓNEAS

Las burguesías locales y asociadas que encabezan la especialización exportadora compartiendo beneficios con las empresas foráneas, no conforman una “nueva oligarquía”. Los rasgos pre-capitalistas que caracterizaban a ese sector se extinguen, junto al avance de los procesos de capitalización. Las viejas elites latinoamericanas -que recurrían a modalidades arcaicas de explotación y dominación para usufructuar de sus propiedades agro-mineras- pierden peso.

Algunos enfoques subrayan el carácter transnacionalizado de los grupos dominantes que optaron por globalizar sus negocios<sup>4</sup>. Pero aquí se confunde la asociación con la fusión, olvidando que la internacionalización en curso se desenvuelve a partir de clases y estados existentes. La mundialización neoliberal no anula esas estructuras, ni tampoco elimina el entrelazamiento prioritario entre los capitalistas del mismo origen nacional.

La transnacionalización plena se encuentra por el momento limitada a sectores cosmopolitas gerenciales o fracciones de la alta burocracia de los organismos mundializados. La propiedad de las empresas se mantiene, en cambio, enraizada en zonas geográficas diferenciadas y los estados nacionales persisten como el único instrumento con cierta legitimidad para disciplinar a los trabajadores.

Las burguesías locales latinoamericanas no son satélites manipuladas por las metrópolis. Actúan como clases capitalistas, que combinan el usufructo de la renta agro-minera con la plusvalía extraída a los trabajadores. Se comportan como clases dominantes y no como capas parasitarias, compradoras o tributarias del capital foráneo. Su incapacidad para desarrollar la región no implica desinterés por ese objetivo.

La economía latinoamericana está regida por patrones de competencia, inversión y explotación. Como esas normas difieren significativamente del pillaje es una simplificación utilizar el mote de “lumpen-burguesía” para retratar a la burguesía<sup>5</sup>.

Esa denominación sólo corresponde a sectores que acumulan capital en los márgenes del circuito legal. El narcotráfico, por ejemplo, obtiene fortunas en la criminalidad y blanquea parcialmente esos ingresos en actividades financieras o productivas. Pero conforma un segmento marginal y no integrado al club estable de los dominadores.

También es erróneo generalizar situaciones propias de los pequeños enclaves. América Latina constituye una unidad analítica, pero las caracterizaciones referidas a Honduras o Panamá no valen para Bra-

---

4 Es la visión de Robinson (2008: 176-178)

5 Los orígenes de este error en (Frank, 1979)

sil. Sólo en los primeros casos prevalecen “burguesías neo-coloniales” teledirigidas por Washington.

El giro hacia las *commodities* torna más nítido el perfil de los opresores latinoamericanos. Son capitalistas que explotan económicamente a los asalariados, burgueses que someten políticamente a los trabajadores y dominadores que subordinan ideológicamente a los dominados. Desenvuelven las mismas funciones que sus pares de otros puntos del planeta.

Pero cargan también con la débil autoridad de un sector que no lideró luchas nacionales, no cooptó personal significativo a su dominación y no facilitó la movilidad de las clases medias. También estas flaquezas se han potenciado bajo el nuevo patrón de acumulación de especialización exportadora.

### **LOS CAMBIOS POR ABAJO**

Las transformaciones de la estructura social latinoamericana han alterado también la configuración de las clases dominadas. Como un eje de este cambio se localiza en el agro se verifica una pérdida de cohesión del viejo campesinado, afectado por el creciente éxodo hacia los centros urbanos. Por esta razón las tensiones en el agro presentan otro cariz.

El viejo latifundio que recreaba la miseria campesina obstruyendo la gestación de una burguesía agraria, decae frente a las empresas capitalistas que despojan al agricultor de sus tierras, contratan asalariados precarios y fuerzan el tránsito hacia las ciudades.

Este desplazamiento engrosa la masa de excluidos urbanos con poco trabajo e ínfimos ingresos, en un marco de pocas salidas laborales para la población excedente de América Latina. Por eso la informalidad se afirma como norma, tanto en la recesión como en la prosperidad de las economías extractivistas.

La emigración –que fue la válvula de escape para los desequilibrios de la acumulación europea en varios momentos del siglo XIX y XX– solo aporta pequeños desahogos en la actualidad. Los jóvenes de la región no encuentran empleo en sus países, ni el exterior. Tienen simultáneamente vedado el arraigo y la emigración.

Una consecuencia directa de esta exclusión es el incremento exponencial de la criminalidad. La narco-economía se ha convertido en un refugio de supervivencia para los sectores empujados a la marginalidad. En la región se registra la tasa de homicidios más alta del mundo. La delincuencia crece junto a la fractura social y la obscena promoción de los consumos y placeres que disfrutaban los enriquecidos.

Como el modelo extractivo crea empleos de baja calidad, la precarización laboral supera en América Latina los promedios de los países

centrales. Esa informalidad ya no se recrea en los circuitos agrarios pre-capitalistas, ni en la reproducción familiar de la fuerza de trabajo. Se extiende junto a la penetración del capitalismo en todas las esferas de la vida social. Algunas investigaciones estiman que el sector precarizado reúne al 46% de los trabajadores latinoamericanos (Portes, 2004: 113-149).

Otro dato clave es la extensión de la pobreza, que en América Latina desborda al sector informal. Afecta también a un amplio segmento de los trabajadores estables. A diferencia del grueso de las economías desarrolladas, el universo de los individuos con ingresos inferiores a la satisfacción de las necesidades básicas no se limita aquí a los excluidos. Se extiende a los trabajadores explotados de las empresas modernas. El porcentual de niños pobres (45% del total) es ilustrativo de la magnitud de este flagelo (CEPAL-UNICEF, 2010).

La extensión de la informalidad es también consecuencia de las maquilas y la regresión industrial. En el escenario manufacturero regional, la aceleración del cambio tecnológico incrementa la segmentación entre trabajadores especializados y descalificados. Los cargos estables con protección social decrecen, en comparación a los puestos de contratados sin ningún resguardo.

La magnitud de esta fractura es el rasgo descollante del mercado laboral. El típico operario masculino y sindicalizado de posguerra tiende a ser sustituido por trabajadoras femeninas más flexibilizadas. Este declive de los sectores formales es mayúsculo en las maquilas. La propia ampliación de la clase obrera industrial ha perdido el ímpetu precedente. El proletariado fabril no se extingue, pero su incidencia ha disminuido.

En el modelo actual de exportaciones primarias persiste la tradicional estrechez de la clase media latinoamericana en comparación a los países avanzados. Este segmento continúa aportando un colchón muy exiguo, al abismo que separa a los acaudalados de los empobrecidos. Además, perdura la vieja clase media frente a los nuevos segmentos de esa categoría. Subsisten muchas franjas de pequeños comerciantes y cuentapropistas y crecen poco los profesionales o técnicos altamente calificados. Este infradesarrollo es acorde a la estrechez de la industria.

Ciertamente los sectores medios amplían su consumo con la ampliación del crédito, la publicidad y el arribo de las grandes cadenas comerciales. Pero en economías tan atadas la exportación de productos básicos, los cimientos productivos del poder adquisitivo son muy frágiles.

Muchos analistas igualmente destacan la reducción de la pobreza, el desempleo y la desigualdad durante la última década, sin registrar el estrecho alcance de una mejoría derivada del repunte cíclico del nivel de actividad.

Lo más novedoso ha sido la generalización de la asistencia social para atemperar la pobreza. Pero los auxilios oficiales sólo han protegido transitoriamente a los desamparados, sin alterar las causas del problema. Estos planes coexisten con la precarización y convalidan la segmentación laboral.

Por otra parte, la leve disminución de la desigualdad no modifica el lugar que ocupa la región al tope de los indicadores globales de inequidad. El coeficiente de Gini que mide esta polarización supera en la zona (51,6) a la media mundial (39,5), duplica los promedios de las economías avanzadas e incluye a los cuatro países que encabezan el barómetro mundial (Colombia, Bolivia, Honduras, Brasil). El ingreso del 20% más rico de la población latinoamericana supera en casi 20 veces al 20% más pobre (Guillemi, 2012).

El escenario económico actual de América Latina -dominado por un esquema de especialización productiva exportadora- no corrobora el diagnóstico pos-liberal. Pero la tesis opuesta debe ser evaluada incorporando la dimensión política.

## **BLOQUES Y GOBIERNOS**

Los alineamientos geopolíticos en América Latina están condicionados por la acción de Estados Unidos, que reforzó su presencia en Centroamérica y mantuvo gravitación en Sudamérica.

## **COERCIÓN PARA RECUPERAR HEGEMONÍA**

La primera potencia mantiene su influencia desplegando fuerzas militares. El Comando Sur de Miami que supervisa este control, cuenta con más personal civil dedicado a Latinoamérica, que todos los departamentos asignados a la misma zona en Washington.

Esta preeminencia del Pentágono se acentuó con la instalación de siete bases de gran alcance en Colombia. En ese país impera desde hace décadas el terrorismo de estado, el asesinato de sindicalistas y el desplazamiento forzoso de campesinos.

La CIA, la DEA y otras agencias secretas participan también en forma activa en la guerra social que ya dejó más de 60.000 muertos en México. Han aprovechado este conflicto para diseñar planes de militarización (Aspan 2005, Mérida 2007), intervenir en la modernización del ejército e influir en el dictado de leyes contra-insurgentes. Incluso han negociado con los Carteles a espaldas de las autoridades locales. Inspiraron, además, la ideología del miedo que se utiliza para justificar la acción cotidiana de los gendarmes (Cascante, 2011, Fazio 2012).

Esta injerencia se desarrolla bajo un estandarte hipócrita de lucha contra las drogas, que encubre el rol protagónico de Estados Unidos como mercado y refugio financiero del narcotráfico. En los

bancos de ese país se lava el 70% del dinero generado por ese negocio. Bajo vigilancia norteamericana, Colombia persiste como el principal productor regional y Perú aumentó su plantío en un 55% en la última década (Berterretche, 2010).

La misma presencia yanqui se verifica en la guerra contra las bandas delictivas de Centroamérica (maras). Su persecución es esgrimida para atropellar a los pobres y apañar ejecuciones en los barrios carenciados. También en las posesiones coloniales del Caribe, el Pentágono multiplicó sus instalaciones militares (Islas Vírgenes, Puerto Rico), en estrecha asociación con Netherland (Curazao) y Francia (Martinica) (Reverón Collazo, 2013).

Cualquiera de estos hechos desmiente la ingenua creencia en la “pérdida de interés estadounidense por América Latina” o en el inminente “abandono de la doctrina Monroe”. Existe un llamativo divorcio entre esa sensación de repliegue y la creciente presencia imperial en toda la zona.

Desde el embarque de la IV Flota (disuelta en 1950 y reinstalada en el 2008), el total de militares latinoamericanos entrenados por el Pentágono superó el promedio de las décadas precedentes (195.807 efectivos en 1999-2011). La asistencia militar-policial involucra altísimas sumas (6.821 millones de dólares en 2009-2013) y se incrementaron los tratados para compartir información sensible. Estados Unidos mantiene desplegados 4000 uniformados en forma permanente para acciones de emergencia. Sus drones operan sin ninguna restricción en todo el hemisferio (Tokatlian, 2013).

La función geopolítica central de América Latina para el imperio no ha cambiado y el manejo de esa supremacía con instrumentos de coerción y consenso, tampoco se ha modificado. Esa estrategia siempre implicó una complementación bipartidista del garrote (Eisenhower, Reagan, Bush I y II) con la zanahoria (Clinton, Carter), sin rígidas distinciones entre Republicanos y Demócratas. Como Obama necesita reorganizar drásticamente las formas de intervención retoma la tradición afable. Recomponen paulatinamente esta injerencia, enmendando el lastre que dejaron las infructuosas guerras de Bush.

El margen de acción directa de los marines ha quedado recortado en América Latina desde el fracaso del ALCA, el declive de la OEA y la irrupción de organismos distanciados del mandato imperial (UNASUR, CELAC). La embajada yanqui ha perdido peso en varios países de Sudamérica, el espionaje genera inéditas protestas y dos denunciantes de esas actividades han recibido ofertas de asilo en la región (Snowden por parte de Venezuela y Assange de Ecuador). El intento yanqui de penalizar estas reacciones con la “retención” en vuelo del presidente de Bolivia no dio ningún resultado.

Tal como ocurrió en los 70, Obama intenta restablecer la capacidad de acción de Estados Unidos. Repite el sendero que transitó Carter para atemperar los efectos de Vietnam y Watergate. Estados Unidos procesa esta adversidad, con los recursos de la única potencia que ejerce la custodia del capital a escala global. Esa supremacía militar le otorga una gran ventaja sobre sus competidores europeos y asiáticos.

### **ESTRATEGIAS Y RIVALES**

Los recursos naturales del Sur son la prioridad de las empresas del Norte. El imperio apetece los minerales, el petrolero, el agua y los bosques de América Latina. El Departamento de Estado tiene mapeadas estas reservas y atesora datos ignorados por el resto del hemisferio. No por casualidad el 98% de las comunicaciones de la región pasan por algún centro informático estadounidense (Telégrafo, 2013).

El interés económico de la primera potencia por el resto del hemisferio no ha decaído. Se mantiene al tope en el ranking de inversores externos de la región y en el 2012 esas colocaciones fueron cinco veces superiores al quinquenio precedente. Las exportaciones al mismo destino crecen por encima de las ventas a otras zonas (Tokatlian, 2013).

Pero este terreno no está exento de competidores. Durante los años 80 y 90 Europa incrementó su presencia en la región a través de España. El ingreso de ese país al euro y la internacionalización de sus empresas condujeron a un inédito aumento de las empresas hispanas en sus antiguas colonias. Durante el boom de las privatizaciones, esa inversión se situó incluso por delante de Estados Unidos.

Pero el futuro de España en la zona es una incógnita. Latinoamérica ha sido la tabla de salvación de muchas compañías ibéricas desde el estallido de la crisis global. Financiaron sus desbalances con transferencias de las filiales situadas en el Nuevo Continente. Pero este rescate se ha combinado con cambios de propiedad en los paquetes accionarios y nadie sabe quién terminará manejando esas compañías.

Europa continúa negociando tratados de libre comercio con la región, pero la expectativa de un gran mercado iberoamericano se está diluyendo. Los mandantes del Viejo Continente disputan negocios, pero no la preeminencia de Estados Unidos en el hemisferio.

El desafío que introduce China presenta otro alcance. En la última década el gigante asiático se convirtió en el gran mercado de las materias primas exportadas por la región. Absorbe el 40% de esas ventas y algunas estimaciones consideran que cada punto de incremento del PBI chino arrastra un 0,4% de su equivalente latinoamericano.

También las inversiones de la potencia oriental se expanden en forma vertiginosa. Subieron de 15.000 millones de dólares (2000) a

200.000 (2012) y llegarían a 400.000 (en 2017). China se está convirtiendo en una gran fuente de crédito. Entre el 2005 y el 2011 concedió préstamos por más de 75.000 millones de dólares, superando los montos otorgados por Estados Unidos o el Banco Mundial (Hernández Navarro, 2013).

Aunque esos préstamos se negocian en mejores condiciones, su principal destino son proyectos de minería, energía o commodities, que afianzan la especialización latinoamericana en la provisión de insumos básicos.

China introduce una amenaza comercial a la supremacía estadounidense. Pero al igual que Europa no aspira al control geopolítico de la región. Hay rivalidad económica, sin consecuencias político-militares a la vista.

Incluso llama la atención la aceptación yanqui de la presencia oriental en áreas vedadas. Hay empresas chinas en Panamá y la construcción de un nuevo canal, que atravesaría Nicaragua ha sido adjudicada a constructores de ese origen, sin desatar la reacción del Departamento de Estado. Esa tolerancia ilustra el interés que también tienen las compañías estadounidenses en la ampliación de las transacciones marítimas con Oriente.

#### **LA CONTRAOFENSIVA DEL PACÍFICO**

La estrategia económica estadounidense gira en torno a los tratados de libre comercio. De los 20 acuerdos de este tipo que ha suscripto en todo el mundo, la mitad se localiza en la región. Con el ALCA aspiraban a forjar un gran mercado sin barreras para las compañías del Norte. Pero ese proyecto fracasó en el 2005 por la resistencia que desplegaron varios países. No se pudo concretar el gran bazar que promovía Washington para manejar las exportaciones desde Alaska a Tierra del Fuego.

Estados Unidos comenzó a suscribir convenios bilaterales para reemplazar el fallido acuerdo hemisférico y ahora ensaya otro paso con la constitución de la Alianza del Pacífico. Motoriza esta iniciativa mediante giras presidenciales y promesas de todo tipo. Ya concretó un bloque con Perú, México, Chile y Colombia, se apresta a sumar a Panamá y Costa Rica y tiente a Uruguay y Paraguay con el status de observadores (Morgenfeld, 2013).

Los tratados buscan incrementar las ventas estadounidenses a mercados que se tornan cautivos, a medida que la apertura arancelaria destruye la competitividad local. También refuerzan el patrón de especialización minero-petrolera de América Latina, para asegurar el abastecimiento de insumos básicos a las empresas yanquis.

El proyecto apunta, además, a la triangulación mundial. Está concebido como un puente con los dos convenios gigantescos que

la primera potencia promueve con 28 naciones de la Unión Europea (Tratado de Sociedad Transatlántica de Comercio e inversión, TTIP) y con 11 países asiáticos (Acuerdo de Asociación Transpacífico, TPP). Estos acuerdos se amoldan a las necesidades de las empresas más globalizadas, que fabrican en distintas localizaciones y lucran con la movilidad de capitales y mercancías.

En el plano geopolítico la Alianza del Pacífico busca neutralizar cualquier proyecto de autonomía latinoamericana. Por eso se ha sustituido la suscripción dispersa de los TLC por un plan articulado de bloque regional.

México es el ejemplo más avanzado de esa estrategia. En dos décadas de vigencia del NAFTA, el país se ha transformado en una plataforma de petróleo y maquilas para el mercado estadounidense. Los neoliberales celebran esta asimilación difundiendo inverosímiles imágenes de progreso, que ocultan la desarticulación de la economía azteca<sup>6</sup>.

La industria que México forjó durante la sustitución de importaciones ha quedado desmantelada. Por cada dólar que se exporta a Estados Unidos hay cuarenta centavos de importaciones del comprador. Esta atadura supera a Canadá y presupone un sometimiento absoluto. La formalidad de un tratado tripartito oculta una sociedad entre dos poderosos que subordinan al integrante latino. México vende el 90% de sus productos a su vecino, tiene sus riquezas naturales atadas a ese mercado y drena mano de obra para realizar trabajos descalificados al otro lado de la frontera (Echeverría, 2012).

Esta dependencia extingue la autonomía de política exterior que exhibía México en los años 60, cuando mantenía relaciones diplomáticas con Cuba desafiando al resto del continente. Esa actitud ha quedado demolida con el NAFTA, que impera borrando la memoria de la enorme confiscación territorial que Estados Unidos le impuso a su vecino durante el siglo XIX.

La alta burguesía mexicana participa del acuerdo con el Norte ampliando sus propios negocios. Ha desarrollado grandes compañías internacionalizadas y comparte con sus pares brasileños el tope del ranking regional. De las 100 principales empresas locales de la región ese binomio aglutina no sólo 85, sino también 35 de las 50 más rentables. El peso de Cemex, Alfa, Modelo, Telmex o Bimbo es tan relevante, como el poder logrado por Slim, que se ha ubicado en la crema de los multimillonarios globales (Santiso, 2008).

Aquí radica la gran diferencia con los pequeños países centroamericanos. Ese pelotón no incluye economías medianas, ni semi-peri-

---

6 Dos exponentes de estos mitos: Oppenheimer, 2013; Cárdenas, 2013

féricas y cuenta con pocos grupos capitalistas integrados a los grandes negocios. En lugar de gestar un imperio Slim, la insignificante burguesía hondureña recrea la trayectoria de las elites del banano y sus pares de Panamá se limitan a lucrar con la intermediación del canal o el comercio en las zonas francas.

#### **LAS VARIANTES DE LA DERECHA**

La mayoría de los gobiernos que participan en el bloque del Pacífico presentan un cariz derechista. Esta correspondencia no es casual. Están subordinados a Estados Unidos, incentivan la militarización y se amoldan a la etapa neoliberal.

Los dos sexenios del PAN (2000-12) y la nueva presidencia del PRI en México son ejemplos de esta congruencia. Peña Nieto combinó viejas prácticas de manipulación electoral con el sostén mediático de Televisa para llegar a la primera magistratura. Se dispone a implementar la agenda de contrarreformas que exige la clase dominante en el plano energético, fiscal y educativo.

Para privatizar PEMEX ya derogó la enmienda constitucional que impide celebrar contratos con empresas privadas. Destruye la compañía nacionalizada que simboliza la gesta del Cardenismo. Con un incremento del IVA buscará financiar la eventual caída de ingresos fiscales que generaría esa entrega. También encarece el transporte público, desarticula el sector eléctrico y avasalla los derechos de la docencia (Aguilar Mora, 2013).

Colombia es un segundo caso de estrecha asociación entre gobiernos derechistas y adscripciones librecambistas. Aquí el alineamiento político-militar con Estados Unidos fue determinante para el liderazgo reaccionario que encarnó Uribe. Aterrorizó a los campesinos, preservó los privilegios de los latifundistas, facilitó la violencia de los paramilitares y renovó la ideología anticomunista del Pentágono.

Su sucesor Santos persigue los mismos objetivos, pero reinició las fallidas negociaciones de 1982-86 y 1998-2002 con la insurgencia. En una sociedad más urbanizada, con clases dominantes embarcadas en ampliar la frontera de la minería y agro-negocio, el fin de las hostilidades es la llave de nuevas inversiones. Pero los viejos hacendados se oponen y el gobierno juega a dos puntas: mantiene la represión y negocia un acuerdo que convalide la concentración de tierras, perpetrada con desplazamientos y destrucciones comunitarias.

Chile constituye el tercer ejemplo de la misma conexión entre tratados de libre comercio y regímenes derechistas. Allí ambos procesos se recrearon mediante la Constitución Pinochetista, que ratificaron los demócrata-cristianos y socialdemócratas convertidos al credo neoliberal. La Concertación garantizó los privilegios del ejército (10% de

las utilidades de la empresa estatal de cobre), un nivel de desigualdad superior al promedio regional y un agobiante sistema de endeudamiento personal, para acceder a la educación superior. El período pos-dictatorial ha estado signado por la represión, la pobreza y la baja sindicalización<sup>7</sup>.

En su segundo mandato Bachelet promete hacer lo que omitió en su gobierno anterior. Afirma que limitará la privatización de la educación y ampliará la participación estatal en un sistema de pensiones privadas que otorga jubilaciones ínfimas. Pero la enorme abstención que rodeó a su triunfo electoral (59% del padrón), ilustra la desconfianza que existe en la concreción de esas medidas. Cualquier paso estará sujeto al filtro restrictivo de la Constitución.

También Perú ha permanecido alineado con el bloque libre-cambista-derechista. El presidente actual (Ollanta Humala) retoma la trayectoria de gobiernos explícitamente neoliberales (Toledo) o de origen nacionalista (Alan García), que redoblaron la represión para expandir la mega-minería. Sus promesas progresistas se diluyeron al acceder a la presidencia. Apalea movilizaciones sociales, congela salarios y viola derechos laborales. Incorporó oscuros personajes a su gestión y autorizó la presencia masiva de militares estadounidenses. Su comportamiento retrata un caso mayúsculo de travestismo político.

Los condicionamientos políticos que generan los TLC tienen un alcance abrumador en los pequeños países de Centroamérica. Estas repúblicas arrastran una historia de sometimiento al poder estadounidense que se ha renovado con las remesas y la emigración. Los presidentes privatizadores de Panamá, Guatemala o Costa Rica han reforzado esa dependencia hasta extremos inéditos.

### **GOLPISMO INSTITUCIONAL**

La derecha ha logrado reciclar su preeminencia en el bloque pro-norteamericano a través de sucesivos comicios. Estas votaciones no amenazan los privilegios de los acaudalados, ni implican un ejercicio real de la democracia. En los pocos casos de mandatarios electos que atemorizaron a las minorías poderosas volvió a irrumpir el golpismo, esta vez con disfraz institucional. Las asonadas fueron propiciadas por el Parlamento, los medios de comunicación y la embajada estadounidense. Tres casos ilustran esta modalidad.

El presidente Aristide de Haití fue capturado y expatriado en el 2004 y las presidencias posteriores quedaron en manos de personajes permeables a los intereses de las fuerzas de ocupación extranjeras

---

7 El 1% más rico acapara el 31% del ingreso y el 5% más rico percibe 257 veces más que el 5% más pobre. (Quijano, 2013), (Brum, 2013)

(MINUSTAH). Con esta cobertura las empresas foráneas han lucrado con la tragedia humanitaria que afronta la isla luego del terremoto. Realizaron grandes negocios con la simple remoción de escombros. El peligro de hambruna sobrevuela siempre a un país que en 1972 se autoabastecía de alimentos y ahora importa el 82% de su principal consumo (arroz) (Colson, 2008).

Los gendarmes extranjeros introdujeron, además, una epidemia de cólera que produjo 7.000 muertos. Apañan las violaciones que soportan los haitianos en la frontera con República Dominicana y desprotegen a la población frente a la criminalidad del narcotráfico. Se estima que el 12% de la cocaína ingresada a Estados Unidos pasa por Haití (Chalmers, 2013).

En Paraguay bastó la introducción de algunos tibios cambios para desatar en el 2012 la reacción macartista contra el presidente Lugo. Armaron una farsa parlamentaria y consumaron en pocos días la acción destituyente. El mandatario que asumió posteriormente (Cartes) está muy involucrado con el narcotráfico y el contrabando.

En Honduras el golpe fue perpetrado para sepultar las reformas y la política externa autónoma de Zelaya. Luego de un record de asesinatos consumaron un fraude, comprando votos, vendiendo credenciales y manipulando actas para impedir el triunfo de la coalición opositora (Arkonada, 2013).

La derecha también intentó golpes fallidos contra Chávez (putch petrolero), Morales (ensayo de secesión territorial) y Correa (levantamiento policial). Estos fracasos demostraron los límites que afronta el proyecto reaccionario a escala regional. Por eso sus ideólogos conservadores suelen transmitir más desencanto que satisfacción (Sanguinetti, 2012).

Esa frustración aumentó con el primer año del nuevo Papa, que es un importante actor de la política regional. La derecha percibe que no habrá repetición latinoamericana de la cruzada desplegada por Juan Pablo II en Europa Oriental durante los años 80. Francisco tiene olfato político y capta la inexistencia de condiciones para reproducir esa acción. Por eso difunde mensajes alejados de la retórica convencional. Antes de adoptar cualquier estrategia de política exterior debe atenuar el descalabro de corrupción, pedofilia y pérdida de fieles que soporta la Iglesia.

#### **LA AMBIVALENCIA DE BRASIL**

La continuada gravitación militar de Estados Unidos, la contraofensiva librecambista del Tratado del Pacífico, la variedad de gobiernos derechistas y complementos golpistas determinan un escenario ajeno a la tesis pos-liberal. En ese segmento se verifica una nítida

continuidad del neoliberalismo. Si ese bloque constituyera el único escenario de la región confirmaría la vigencia de un “consenso de *commodities*”.

Pero la complejidad de Latinoamérica radica en la coexistencia de esa articulación con un segundo eje geopolítico liderado por Brasil. Este segmento alienta el regionalismo capitalista con estrategias político-económicas más autónomas. El país que encabeza esta estrategia alcanzó un PBI de 2,4 billones de dólares en 2011 y se ubica en el tope de las economías latinoamericanas. Cuenta con 14 multinacionales de proyección global y motoriza inversiones externas en función de un plan estratégico (IIRSA) con financiación estatal (BNDES) (Armenariz, 2011).

Este papel de Brasil tiene raíces en la historia del país que preservó dimensiones continentales. A diferencia de Hispanoamérica, su conformación nacional no estuvo acompañada de fracturas territoriales. En la segunda mitad del siglo XX se convirtió en una economía mediana, con mercados internos más extendidos y cierta diversidad exportadora.

Estas características tipifican un status semiperiférico. El lugar de Brasil en la división internacional del trabajo tiene más parecidos con España que con Nicaragua o Ecuador. Se ubica en un espacio intermedio entre las grandes potencias y la periferia relegada.

El mantenimiento de esta posición exige exhibición de poder. Brasil moderniza su ejército, ensaya intermediaciones en conflictos alejados (Medio Oriente, Irán, África) y ambiciona el mismo asiento permanente en el Consejo de Seguridad que otras sub-potencias. Ninguna otra nación latinoamericana intenta jugar a ese nivel.

Pero al mismo tiempo, Brasil amolda su política exterior al logro de cierta coordinación hegemónica con Estados Unidos. Por un lado, protege militarmente la Amazonía de las 23 bases que maneja el Pentágono en la zona. Y por otra parte, comanda la ocupación de Haití en total sintonía con el Departamento de Estado. Sus empresas participan en el negocio de reconstruir la isla, alientan la creación de zonas francas y disputan privilegios de exportación (Boron, 2013a).

La dualidad de la política exterior brasileña tiene incontables manifestaciones. Dilma evitó participar en la cumbre regional de repudio al atropello yanqui-europeo contra el avión presidencial de Bolivia, pero también canceló una visita de estado con Obama para protestar por el descarado espionaje de la CIA.

Este camino intermedio fue ratificado recientemente con la decisión de sustituir la compra de aviones militares estadounidenses por unidades de Suecia. Se evitó el choque frontal que hubiera implicado la adquisición de modelos rusos o chinos y se optó por un equipa-

miento escandinavo, que incluye componentes de empresas norteamericanas<sup>8</sup>.

El mismo péndulo ha seguido la diplomacia de Itamaraty en la última década. Durante el 2003-2011 predominó el distanciamiento hacia Estados Unidos y en el 2011-2013 prevaleció un gran acercamiento, que en los últimos meses parece concluido.

Brasil oscila sin poder imitar a otras sub-potencias que detentan arsenales atómicos (como Rusia o India) o despliegan efectivos en su radio de influencia (Turquía). Intenta forjar su propio espacio, instalando un colchón que atempere las presiones estadounidenses sin confrontar con la primera potencia. No promueve rupturas con el imperio, ni tampoco acepta la subordinación neocolonial al mandato yanqui.

### **MERCOSUR Y UNASUR**

Brasil promueve con Argentina la creación de un área comercial con gran participación de las empresas extranjeras, pero estructura arancelaria propia. El MERCOSUR pretende actuar como una asociación unificada en las negociaciones con otros bloques.

Pero este proyecto no ha podido avanzar a lo largo de dos décadas. Mientras Estados Unidos impulsa la iniciativa con la Alianza del Pacífico, el MERCOSUR navega sin rumbo. Rehúye iniciativas y sobrevive en el estancamiento.

La asociación no ha concretado ningún paso hacia la coordinación macroeconómica. El divorcio de monedas, tipos de cambios y políticas fiscales entre sus integrantes es mayúsculo. No existen propuestas para reducir las asimetrías entre países, y como la industria retrocede, tampoco hay planes de coordinación fabril o utilización compartida de la renta exportadora.

Los miembros del MERCOSUR comercializan los mismos productos e individualmente priorizan la soja y la mega-minería. Este último sector absorbió, por ejemplo, en el 2012 el 51% de las inversiones externas (CEPAL, 2012).

La parálisis actual recrea viejos conflictos entre Argentina y Brasil, en torno a normas arancelarias y restricciones cambiarias. Las inversiones se suspenden (Minera Vale en Argentina) y los proyectos se posponen (ferrocarril). En estas condiciones, Paraguay y Uruguay mantienen abierta la posibilidad de tramitar sus propios TLC, quebrando la cohesión del MERCOSUR (Turzi, 2013).

---

<sup>8</sup> Luego del conflicto de espionaje, las empresas estadounidenses quedaron fuera de la licitación del gran yacimiento de Libra y perdió fuerza el ala pro-norteamericana de Patriota frente al sector crítico de Amarin-Figueiredo. Dos evaluaciones opuestas de la decisión de compra de aviones en: (Boron, 2013b) (Zibechi, 2013).

Las indefiniciones de Brasil sofocan a la asociación. Ese país tiene más convenios fuera del área que dentro de Sudamérica y no quiere institucionalizar acuerdos regionales que obstruyan su multilateralismo. Intenta mantener una doble inserción como exportador de productos básicos al resto del mundo y como abastecedor de mercancías elaboradas para sus vecinos. Pero cualquier iniciativa en el primer terreno afecta la expansión del segundo y viceversa.

Una integración productiva sudamericana con fondos regionales de estabilización cambiaria, moneda común y financiación del Banco del Sur, obligaría a Brasil a concentrar inversiones en la zona, en desmedro de su proyección internacional propia. A una escala inferior esta misma tensión entre prioridades regionales y globales se verifica en Argentina, que tiene distribuidas sus exportaciones por todos los continentes.

Las tendencias disolventes se acrecientan, además, a la hora de negociar tratados con otros bloques. La Unión Europea propicia un acuerdo de libre-comercio que privilegia las exportaciones del Viejo Continente, sin atenuar el proteccionismo agrícola que limita las ventas sudamericanas. Los europeos suelen tentar con ofertas unilaterales a funcionarios de todos gobiernos para que acepten un acuerdo a espaldas del resto (Marchini, 2014).

El estancamiento del MERCOSUR contrasta con el intenso activismo geopolítico que ha desplegado el bloque sudamericano en los últimos años. Nunca hubo tantas reuniones presidenciales, ni eventos compartidos por los mandatarios de la región. Esta frecuencia contrasta, por ejemplo, con el declive de las Cumbres Iberoamericanas.

La nueva centralidad regional surgió de acciones conjuntas del Grupo Rio (2010), que alumbraron la UNASUR y luego la CELAC (2011-2013). Al asignar la presidencia rotativa de ese organismo a Cuba se concretó un fuerte desafío a la OEA. También frente al golpe que desplazó a Lugo hubo rápidas respuestas. El MERCOSUR suspendió a Paraguay y aceleró el ingreso de Venezuela a la asociación.

Pero especialmente UNASUR es un conglomerado muy heterogéneo y Estados Unidos presiona a través de sus socios. En el organismo participan varios países de la Alianza del Pacífico que albergan marines en su territorio.

El bloque sudamericano carecerá de consistencia mientras Brasil se mantenga a mitad de camino. Busca sostén para sus aspiraciones, mientras frena todas las iniciativas de integración. Pero a la larga resultará imposible liderar un proyecto sin cargar con los costos de su concreción. Estas contradicciones se han reforzado en los últimos años, con los privilegios acordados a la agro-exportación, en competencia con los aliados sudamericanos y en desmedro de la industria.

La opción brasileña por la soja afecta localmente, además, la variedad de cultivos de la era cafetalera e incrementa la tradicional concentración de la tierra. Sólo el 10% de los propietarios controlan el 85% del valor total de la producción agropecuaria y 50 empresas manejan toda la comercialización. La dependencia de los fertilizantes es mayúscula. El país participa del 5% de la producción agrícola mundial, pero consume el 20% de los agroquímicos. En este marco la reforma agraria quedó totalmente detenida y 150.000 familias continúan acampando a la espera de un terreno (Stedile, 2013).

Brasil no puede encabezar la integración sudamericana repitiendo el molde de extractivismo con poca manufactura que impera en la región. Su gravitación económica justamente emergió con el esquema opuesto de expansión fabril, durante los años 60 y 70. En las últimas décadas ha retrocedido en todos los planos de la industria. La tasa de inversión (17% del PBI) fue inferior durante el ciclo expansivo reciente (2006-2011) a la media histórica y la fuerte apreciación del tipo de cambio afectó adicionalmente la competitividad (Sampaio Arruda, 2012).

Brasil abandonó además el cimientto energético de la hidroelectricidad, a favor de una dudosa apuesta por la explotación petrolera. Facilitó también la desnacionalización de la industria con aperturas al capital extranjero. Casi 300 empresas pasaron a control foráneo desde el 2004, con grandes ventajas para las compañías estadounidenses (3,4 veces más firmas que los franceses, alemanes y japoneses) (Lessa, 2013; Chade 2013).

Las recientes medidas adoptadas por Dilma para apuntalar la industria con subsidios financiados por previsión social no revierten la regresión fabril. Durante la última década se apostó a la expansión del consumo sin correlato en la inversión. Más de 15 millones de brasileños viajaron por primera vez en avión y 42 millones fueron incorporados al sistema bancario. Se amplió el crédito y se recuperó el salario mínimo, pero estas mejoras coyunturales no resuelven el bache estructural en la industria (Nepomuceno, 2013).

Esta vulnerabilidad se acentúa por la gran afluencia de capitales de corto plazo, que tienden a salir del país con la misma velocidad que ingresan, en función del rendimiento financiero. Por primera vez en una década, el 2013 cerró con un peligroso déficit en los movimientos de capital que siempre atormentaron a la economía brasileña.

Durante el siglo XX la economía argentina siguió etapas semejantes a Brasil con resultados opuestos. Tuvo preeminencia durante el liberalismo agro-exportador, perdió posiciones en la sustitución de importaciones y decayó brutalmente bajo la valorización financiera. Aún no se puede predecir cuál será el desemboque final del ensayo

neo-desarrollista de la última década, pero la clase dominante argentina ya no disputa hegemonía con su socio mayor.

Además, Argentina afronta nuevamente las tensiones clásicas de su economía: altísima inflación, desajuste cambiario y bache fiscal, aunque sin cargar por ahora, con los niveles de endeudamiento que la empujaron a colapsos periódicos.

Este retorno al estancamiento obedece a la preservación de una economía que no remontó sus desequilibrios estructurales. Se renunció a un desarrollo productivo basado en la apropiación estatal de la renta agro-sojera y la burguesía local volvió a su costumbre de fugar capital y remarcar precios sin invertir. En estas condiciones afloran los límites de una estrategia exclusivamente basada en empujes de la demanda (Katz, 2013).

### **CENTROIZQUIERDA CON SORPRESAS**

La correspondencia actual entre el MERCOSUR y las administraciones de centro-izquierda confirma la correlación general que existe entre bloques regionales y tipos de gobierno. Pero tal como ocurre con el binomio TLC-derecha, tampoco aquí rigen estrictas sintonías.

El MERCOSUR precedió a los gobiernos actuales y tuvo una larga consolidación durante el cenit neoliberal de Fernando Henrique Cardoso y Carlos Menen. Pero el regionalismo capitalista que intenta la asociación es más acorde con los gobiernos actuales, que contemporizan con los movimientos sociales y auspician políticas externas más independientes de Estados Unidos. El lulismo y el kirchnerismo constituyen dos variantes de este mismo posicionamiento, pero con grandes diferencias en la acción política.

Durante la última década, el Partido de los Trabajadores (PT) decepcionó en Brasil a quienes esperaban un gobierno afín a los asalariados. El peso de esa organización expresó la influencia alcanzada por un proletariado fuerte y concentrado, pero con escasa experiencia y capacidad para contrarrestar la asimilación al sistema burgués, que impuso el lulismo. El PT quedó integrado a la estructura de las clases dominantes y aseguró la continuidad sin imprevistos, que caracteriza al régimen político de ese país.

Este afianzamiento conservador multiplicó la despolitización, generalizó el consenso pasivo y modificó la base social del gobierno. Los sectores plebeyos de las regiones empobrecidas sustituyen a la clase obrera, las capas medias y la intelectualidad, en el sostén de la actual administración. El gobierno se ha guiado por el principio de otorgar sólo aquellas concesiones que aceptan las clases dominante. Su norma ha sido dar algo a los de abajo, sin quitar nada a los de arriba (Machado, 2013).

Esta política genera incontables contradicciones, pero no es neutral. Es una orientación al servicio del capital con algunos rasgos de tibio reformismo. Permitió una década de estabilidad burguesa, socavando la legitimidad del proyecto obrero original y se ha mantenido concertando alianzas con la derecha y haciendo concesiones ideológicas al *establishment*. El lulismo ha seguido la misma trayectoria de involución que transitaron los partidos socialdemócratas.

Con ese soporte Dilma desarrolló su gestión. Pero afrontó el año pasado la sorpresiva irrupción callejera de jóvenes indignados que impusieron sus demandas. Esta enorme movilización sólo tiene dos antecedentes contemporáneos: la lucha por las directas en 1984 y por el *impeachment* de Collor en 1992.

Las protestas iluminaron la realidad del pueblo brasileño, que sufre desigualdad en gran escala, deterioro del transporte y degradación de la educación pública. El PT quedó desorientado frente a movilizaciones que retrataron su alejamiento de la calles. Ahora la derecha buscará aprovechar este desgaste, para hacer demagogia e intentar un improbable retorno a la presidencia en el 2014.

La novedosa oleada de manifestaciones que sacudió a Brasil es un dato corriente de Argentina. El ejercicio excepcional de la política en las calles en el primer país constituye la forma habitual de acción ciudadana en el segundo. Aquí radica la principal causa del carácter divergente que asumieron dos gobiernos del mismo cuño.

Mientras que el lulismo acentuó la desmovilización durante su gestión, las continuidades de la rebelión del 2001 obligaron al kirchnerismo a gobernar con un ojo puesto en la reacción de los oprimidos.

Esta peculiar variante del peronismo se abocó inicialmente a restaurar el sistema político tradicional amenazado por la sublevación popular. Pero recompuso el poder de los privilegiados, otorgando importantes concesiones democráticas y sociales al grueso de la población. A diferencia de Lula -que se manejó en un escenario de escasas reformas y sin ninguna presión desde abajo- los Kirchner actuaron en un tembladeral. Reconstruyeron un estado colapsado, en contraste con un PT que mantuvo casi intacta la estructura transferida por Cardoso.

Esta diferencia determinó también la implementación de políticas económicas distintas. En Argentina se ensayó un esquema neo-desarrollista con creciente regulación estatal, para recomponer un mercado interno devastado. En Brasil la inicial continuidad socio-liberal fue pausadamente sustituida por acotadas medidas de intervención, tendientes a contrarrestar la erosión provocada por la ortodoxia monetarista.

El kirchnerismo encabezó un régimen asentado en el liderazgo presidencial, el arbitraje del poder ejecutivo y la influencia de organismos para-institucionales. Este molde político informal retomó ciertas

modalidades neo-populistas del peronismo clásico, en contraposición al institucionalismo negociado que continuó imperando en Brasil. Por dos caminos diferentes, el kirchnerismo y el lulismo han buscado neutralizar el protagonismo de los sindicatos y la clase obrera.

Los dos gobiernos pertenecen a la misma especie de centroizquierda y han recurrido a la misma retórica progresista. Los Kirchner retomaron el proyecto de mixturar el peronismo con la variante socialdemócrata anticipada por el alfonsismo y Lula-Dilma transformaron al PT en un típico partido del orden vigente.

El kirchnerismo afronta ahora un declive, que le ha impedido a Cristina seleccionar al próximo presidente como hizo Lula con Dilma. La derecha se prepara desde el oficialismo o la oposición para liderar el recambio del 2015. Pero temen la repetición del tormentoso traspaso presidencial, que ha sido la norma en Argentina y la excepción en Brasil.

Estos escenarios confirman que el contexto neoliberal uniforme de los años 90 ha quedado sustituido por la incidencia del nuevo bloque autónomo de Sudamérica. La tesis pos-liberal resalta esta mutación y la visión opuesta relativiza el cambio. Pero la clarificación del problema exige evaluar otro aspecto: la lucha social y los procesos radicales.

## **REBELIONES Y PROYECTOS**

Al comienzo del nuevo siglo estallaron en Sudamérica grandes rebeliones sociales, que modificaron el escenario de reflujo popular en que se asienta el neoliberalismo. Estos levantamientos pusieron un límite a la ofensiva del capital y al proyecto que gestó la derecha para sepultar el ascenso revolucionario de los años 70.

## **SUBLEVACIONES DE GRAN ALCANCE**

Los cuatro alzamientos victoriosos se localizaron en Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela entre el 2000 y el 2005. Fueron rebeliones masivas en medio de grandes crisis políticas, que incluyeron vacío de poder, repliegue de fuerzas represivas, derrotas de la reacción y desconcierto de las clases dominantes.

Los mandatarios identificados con el neoliberalismo fueron expulsados de la presidencia y los programas de virulenta privatización, apertura comercial y flexibilización laboral perdieron sostén social. Estas conmociones influyeron sobre otros países (Brasil, Uruguay, Paraguay, Colombia), que no registraron movilizaciones de esa envergadura.

Las rebeliones no alcanzaron la dimensión que tuvieron las grandes revoluciones sociales del siglo XX (México-1910, Bolivia-1952, Cuba-1959 y Nicaragua-1979). Los viejos estados persistieron, el poder

popular quedó acotado y no hubo desenlaces militares. Pero los alzamientos tuvieron fuerza suficiente para reavivar las demandas nacionales y democráticas. Actualizaron las tradiciones antiimperialistas y en algunos casos reintrodujeron el horizonte socialista.

Estas acciones superaron ampliamente los estadios básicos de una protesta social, mejoraron las condiciones para obtener conquistas populares y propinaron derrotas a los dominadores. Estos resultados no se han registrado en otras partes del mundo.

Las rebeliones modificaron las relaciones sociales de fuerza y limitaron la agresión que el gran capital había iniciado con las dictaduras y las guerras sanguinarias, para quebrar la gesta continental inaugurada por la revolución cubana. Las revueltas contuvieron esa arremetida.

Pero las sublevaciones condicionaron, además, la etapa económica en curso. No lograron revertir la tónica regresiva de esas transformaciones, pero socavaron su estabilidad, viabilidad y continuidad. Han puesto un freno a las derrotas populares y forzaron concesiones o actitudes más cautelosas por parte de los capitalistas en los epicentros y en el vecindario de los estallidos populares.

Por estas circunstancias América Latina se ha convertido en una referencia para todos los movimientos sociales del mundo. Este interés salta la vista en cualquier foro de intercambio de las experiencias de lucha. Las acciones sudamericanas indicaron caminos de resistencia al ahogo que imponen el pago de la deuda externa y los ajustes del FMI. Han demostrado cómo implementar una auditoría de la deuda y cómo proteger las reservas ante la fuga de capital.

La envergadura de las resistencias latinoamericanas puede clarificarse mediante comparaciones internacionales. El contraste con las rebeliones del mundo árabe es ilustrativo. También allí el neoliberalismo masificó el desempleo, precarizó el trabajo y empujó a los desposeídos a la lucha democrática contra regímenes semi-dictatoriales.

Estados Unidos le asigna al Medio Oriente la misma importancia estratégica que al sur del hemisferio americano, depreda los recursos naturales de ambas regiones con la misma impunidad y pretende ejercer la misma supervisión militar en las dos zonas. Por esta razón el antiimperialismo despierta en Medio Oriente las mismas simpatías que en Latinoamérica.

Pero los pueblos de esta última región no han sufrido la destrucción bélica y el desangre padecido en el mundo árabe. Lograron recrear los proyectos nacionalistas, progresistas y de izquierda que declinaron en Medio Oriente. Preservaron tradiciones históricas seculares, contrapuestas a la tutela teocrática que ganó espacio en esa región. Mientras que América Latina ha podido sostener sus victorias

democráticas, el mundo árabe sufre una contraofensiva del imperialismo y del islamismo reaccionario, para sepultar con guerras sectarias las esperanzas que emergieron durante la primavera (Katz 2013).

Una segunda comparación con Europa del Sur es también instructiva, puesto que varios países de esa región sufren los mismos ajustes que recayeron sobre América Latina en la década pasada. Soportan el mismo rescate de los bancos acreedores y la misma transferencia de empresas quebradas a los estados. Las políticas deflacionarias aplicadas en Grecia o Portugal repiten el círculo vicioso del ajuste que desgarraba a Sudamérica.

Pero las victorias de las rebeliones que tumbaron a los presidentes neoliberales e impusieron agendas sociales en esta última región, no se han repetido hasta ahora en Europa del Sur. Allí no se consiguieron aún triunfos significativos. En el Viejo Continente hay que lidiar con el complejo mecanismo monetario del euro, en medio de amenazas fascistas y cuestiones nacionales más controvertidas que en la contraparte americana.

#### **CONTINUIDADES Y CAMBIOS**

El período abierto con las rebeliones del nuevo siglo persiste hasta la actualidad, sin haber registrado avances, ni retrocesos cualitativos. La etapa de gran convulsión (2000-05) que condujo a la caída de seis gobiernos fue sucedida por una fase de mayor estabilidad (2005-08) y luego por un período de gestación de nuevas movilizaciones (2009-13). La generalizada reacción contra los colapsos creados por el endeudamiento y las privatizaciones ha sido reemplazada por demandas más variadas y diferenciadas.

En algunas zonas, la batalla contra el saqueo de los recursos naturales (Perú, Ecuador) ocupa el lugar que en la década pasada tenía el rechazo al FMI. En otros países las movilizaciones cobran fuerza, a partir de reclamos específicos contra la carestía del transporte (Brasil), el costo de la educación (Chile) o la invasión de importaciones agrícolas (Colombia).

El signo general de la situación sudamericana está determinado por las conquistas obtenidas en los cuatro países que protagonizaron las grandes rebeliones. En Venezuela la derecha ha recurrido a todos caminos posibles para reconquistar el gobierno y fracasó una y otra vez. Intentó golpes, conspiraciones, sabotajes y perdió 18 de las 19 elecciones realizadas en los últimos 14 años. Mientras las mejoras sociales continúan, en cada uno de los comicios se ha librado una gran batalla contra la derecha.

Esta misma continuidad de avances democrático-sociales se verifica en Bolivia, en el marco de la nueva constitución del estado plu-

rinacional. El nivel de combatividad, radicalidad y protagonismo de los sectores populares es muy elevado e incluye conflictos con el único presidente surgido de los movimientos sociales.

Este tipo de choques ha derivado en un repliegue de los movimientos indígenas que encabezaron las revueltas de Ecuador. Pero la derecha ha quedado más aislada y tiene menos expectativas de recuperar el gobierno, en un contexto de estabilización política y ciertas mejoras sociales.

Finalmente en Argentina el protagonismo que tuvieron los desocupados y la clase media ha sido reemplazado por los trabajadores organizados, en un marco de continuada vitalidad de la protesta callejera y capacidad popular para imponer conquistas.

Los límites que enfrenta el atropello neoliberal en estos cuatro países facilita la resistencia en otras naciones. La batalla de los estudiantes chilenos perdura como un acontecimiento central, al cabo de varios ciclos de multitudinarias manifestaciones. La demanda de educación gratuita y de calidad ha calado hondo en la población y golpea un pilar del continuismo forjado por los gobiernos de la Concentración.

La misma gravitación antiliberal tienen los paros agrarios en Colombia contra las importaciones de alimentos que arruinan al pequeño productor. Esta protesta confronta con el TLC en uno de los países más comprometidos con la apertura comercial. La masividad del reclamo inaugura una fuerte pulseada, en un terreno sensible para las clases dominantes.

Lo mismo que ocurre en Perú con la defensa del medio ambiente contra la destrucción que genera la mega-minera. La centralidad que tiene esta actividad para el capitalismo peruano explica la brutalidad de la reacción oficial.

Pero la principal novedad del 2013 ha sido el despertar de un gigante en Brasil, con movilizaciones que reunieron un millón de personas. La respuesta inmediata contra la criminalización de la protesta ilustra la nueva conciencia democrática que existe frente a la represión. Se logró frenar el aumento de las tarifas e imponer una nueva agenda para el transporte y la salud pública.

Una juventud más escolarizada ha cuestionado el derroche del Mundial de Fútbol, ocupando el vacío que han dejado los viejos militantes. Estas marchas pusieron fin al reflujó de la lucha en Brasil y colocan al país en sintonía con la región (Antunes, 2013).

El estado de las luchas sociales en Centroamérica difiere sustancialmente del sur del continente. Allí no se han conseguido logros significativos. Al contrario, predomina la ofensiva del capital sobre el trabajo. México es el caso más evidente de esta situación. El país ha quedado golpeado por la despoblación agraria, la emigración masi-

va, las derrotas de los mineros y las dificultades de la lucha docente. Prevalece la impotencia frente a la flexibilidad laboral, en un contexto de terrorismo de estado y salvajismo del narcotráfico. La bandera plantada en Chiapas hace veinte años perdura como un símbolo de resistencia, que no ha podido proyectarse al resto de la nación (Almeyra, 2013).

Pero las explosivas condiciones sociales de esta zona pueden generar un abrupto viraje hacia el ascenso popular, especialmente en los países que se recomponen del terrible legado de masacres de los 80. Desde la firma de los acuerdos de paz (2006) existe en Guatemala un gran movimiento por la justicia y el castigo a los represores de las matanzas cometidas en el pasado.

Otro tipo de resistencia irrumpe en las localidades más afectadas por la agresión de los presidentes ultra-liberales. Por ejemplo en Panamá se registró el año pasado un masivo levantamiento contra la privatización de las tierras en Colón.

Pero la batalla clave de Centroamérica se libra en Honduras, donde se forjó un vasto movimiento de resistencia que erosionó el poder de los golpistas. Con un despliegue de gran heroísmo, la población enfrentó asesinatos, persecuciones e intimidaciones de un régimen criminal apañado por la embajada yanqui. No pudieron derrotar el continuismo que impuso la derecha a través de comicios fraudulentos, pero han gestado un polo opositor de enorme envergadura.

El contagio de Venezuela ha sido determinante en Honduras e influye sobre el conjunto de Centroamérica y el Caribe. Es el país que actúa como nexo, entre las acciones populares más avanzadas del sur y más retraídas del norte. La transmisión de experiencias de una región a otra tiende a multiplicarse, junto a la creciente percepción popular de una identidad latinoamericana común.

Este avance en la conciencia regional es un resultado directo de las rebeliones, que impusieron ciertas conquistas sin haberse extendido, ni profundizado. Ninguna revuelta devino en revolución triunfante, pero las clases dominantes tampoco pudieron retomar la ofensiva o disipar la relación social de fuerzas creada por la acción popular. Persistió el divorcio de muchos países con las resistencias, pero nuevos segmentos de trabajadores se han incorporado a las protestas.

Esta relación de fuerzas es tomada en cuenta por la tesis pos-liberal para caracterizar la etapa actual, pero sin discriminar su impacto diferenciado en cada país. El registro de las victorias populares es en cambio mucho más borroso en la teoría del “Consenso de *commodities*”, que sugiere la existencia de un escenario regional uniforme y poco afectado por las acciones populares.

## LA CENTRALIDAD DE CUBA Y VENEZUELA

Las rebeliones latinoamericanas tuvieron dos consecuencias decisivas: oxigenaron a la revolución cubana e incentivaron la aparición de gobiernos radicales en Venezuela y Bolivia.

Durante los años 90 Cuba resistió heroicamente el aislamiento y las agresiones imperiales. Esta actitud reforzó su condición de símbolo de la emancipación. Logró mantener vivo el ideal socialista frente a bloqueos y agresiones, que habrían tumbado en pocos días a la mayoría de los regímenes políticos conocidos.

El cambio de relaciones de fuerza en la región y los fracasos estadounidenses permitieron atenuar el asedio de la isla y reavivaron el protagonismo de Cuba. El lugar geopolítico que ha reconquistado ese país es una de las principales consecuencias positivas de las sublevaciones del siglo XXI.

La isla está transitando por una gran transformación, puesto que no puede avanzar en soledad hacia la meta igualitaria. El desplome de la URSS y el tránsito pro-capitalista de China han creado un nuevo escenario global, que confirma la imposibilidad de gestar aisladamente el socialismo en una pequeña localidad del Caribe. Cuba demostró que este proyecto permite a una economía con pocos recursos alcanzar niveles de escolaridad, mortalidad infantil y expectativa de vida superiores al resto de la región. Es un país sin hambre, delincuencia organizada o deserción escolar.

Pero una economía amoldada a la expectativa de participar en el avance mundial del socialismo ha debido afrontar el abrupto cambio del contexto internacional. Tuvo que sobrevivir aceptando el turismo, el mercado de divisas y la indeseada ampliación de la inequidad social.

Ahora se ha embarcado en una reforma mercantil para reactivar la economía evitando el retorno al capitalismo. Son cambios riesgosos, pero el inmovilismo es la peor opción y la combinación de cooperativas y pequeña empresa privada bajo la continuada primacía estatal, permitirían contrabalancear las dificultades actuales. Estos cambios se desenvuelven apostando a una futura maduración del proceso anticapitalista en América Latina (Katz, 2014).

Estas perspectivas son factibles por la consolidación de gobiernos antiimperialistas, que afrontan severos conflictos con las clases dominantes, en un marco de gran movilización popular. Venezuela es el epicentro de esas experiencias.

El proceso bolivariano ha introducido transformaciones progresistas sin erradicar el estado burgués y las relaciones de propiedad capitalistas. No es la primera vez en la historia que se ensaya un modelo intermedio de este tipo. Pero lo novedoso es la prolongada duración del intento.

El chavismo ha demostrado una renovada vitalidad sin Chávez. En diciembre pasado obtuvo un inesperado triunfo electoral (en 15 de las 24 capitales y el 76% de las alcaldías) frente a una derecha dividida, con su líder Capriles desprestigiado y debilitado para intentar un revocatorio presidencial<sup>9</sup>.

La derecha intentó todo y no logró nada. Falló con el golpe, con la demagogia electoral y con el disfraz bolivariano. Maduro trabaja para superar el inconmensurable bache dejado por la muerte de Chávez y comienza a despuntar una nueva generación militante más politizada y curtida en las batallas de la última década.

La continuidad bolivariana se explica por la persistencia de reformas sociales, que permitieron significativos logros en la reducción de la pobreza (del 60% al 26,7%) y la desnutrición (3,7%), con desempleo declinante (6,2%) y gran incidencia de las misiones (el 72% de los hogares utiliza algún plan social) (Guerrero, 2013) (López Blanch, 2012)

El proceso chavista ha retomado la iniciativa, con medidas de intervención económicas para contener la desbocada inflación (54% inter-anual en 2013). Enfrenta el mismo sabotaje de remarcaciones, desabastecimiento y fuga de dólares que soportó Salvador Allende. Los grandes capitalistas no sólo buscan venganza. Quieren recuperar el manejo de la renta petrolera, que en la actualidad se destina en gran parte al gasto social.

Pero el desorden económico también obedece a los montos millonarios que maneja la corrupta "boliburguesía". Lucran con la intermediación comercial y la especulación en gran escala. La caja petrolera que administra el gobierno debería facilitarle su acción. Pero el enemigo opera desde el interior del proceso y periódicamente acorrala al chavismo con maniobras cambiarias y financieras.

Los economistas y militantes que promueven reforzar y transparentar los controles están delineando un acertado camino para encaminar el proceso hacia un rumbo socialista. Confrontan con las propuestas de adaptación al ajuste capitalista y con las actitudes de simple deserción (Zúñiga, 2013; Marea 2013; Pérez Martí, 2013; Dieterich, 2013).

## **LAS DISPUTAS EN BOLIVIA**

Morales dirige otro gobierno radical surgido de rebeliones populares, pero gestiona un país muy distinto a Venezuela. En el Altiplano prevalece un enorme grado de pobreza, retraso económico y estrechez

---

9 La masiva participación del electorado en los comicios de Venezuela ha sido decisiva y es un gran canal de acción popular, en contraste con países como Chile, donde una gran parte de la población ha perdido la confianza en la utilidad del voto.

del mercado interno. El país arrastra, además, una estructura política débil y un estado muy incompleto. Esa estructura nunca pudo cohesionar las nacionalidades que alberga en su territorio. Con la nueva Constitución plurinacional comenzó la reversión del elitismo racista y la conquista de los derechos postergados.

Evo reafirmó su liderazgo incrementando sostenidamente el caudal electoral de las organizaciones que lo sostienen (54% en 2005, 67% en 2008, 64% en 2009). Disputará próximamente su tercer mandato, con una sólida base en el campo e importantes simpatías en las ciudades. Ha podido otorgar ciertas mejoras sociales con los ingresos que el estado captura de las exportaciones luego de las nacionalizaciones (Stefanoni, 2013)

El gobierno actual de Bolivia desenvuelve una política exterior muy crítica hacia Estados Unidos (sin embajador desde el 2008, expulsión de la agencia USAID, retiro de los tribunales del CIADI). Ha logrado, además, debilitar a la oposición derechista, que oscila entre hacer negocios y retomar las fracasadas conspiraciones.

La gran tradición de lucha popular que existe en el país no ha decaído y continúan las movilizaciones urbanas (salud, maestros), mineras e indígenas (contra la construcción de la carretera en el Tipnis). La continuidad de estos movimientos tiende recrear a veces la vieja imagen de un país ingobernable, acosado por la anomia estatal y una conflictividad endémica irresoluble.

El gobierno acompaña algunas protestas y choca frontalmente con otras. Cuando las demandas tienen soporte popular suele negociar (Tipnis) o retrocede (aumento del combustible). Estas vacilaciones expresan las indefiniciones de un proceso, que por un lado promueve la modernización neo-desarrollista del capitalismo y por otra parte convoca a forjar una sociedad igualitaria. Al igual que Maduro en Venezuela, Morales comanda un gobierno en disputa entre los promotores de ambas perspectivas.

Algunos sectores desencantados con esa gestión han optado por la crítica furibunda. Estiman que Evo abrazó el extractivismo neoliberal, alienta nocivos contratos de minería, y gas con compañías extranjeras y avala el trazado de carreteras que deterioran el medio ambiente.

Pero la caracterización de un gobierno no debe ser establecida considerando sólo las variables ambientales. Estos parámetros no determinarían por sí mismos los datos sociales en juego. Además, la política de recursos naturales que debe implementar Bolivia difiere significativamente de su equivalente en Alemania o Suecia. El Altiplano necesita imperiosamente utilizar esos bienes en forma sustentable para reducir el nivel extremo de subdesarrollo.

## LOS COSTOS DE LA INDEFINICIÓN

Algunos gobiernos integrados al espacio radical desenvuelven políticas más próximas a la centroizquierda. Ecuador es un ejemplo de esta postura.

Correa ha intentado la modernización capitalista para optimizar el funcionamiento del estado, sin introducir cambios estructurales. Mantuvo la concentración en el agro (el 5% de propietarios acapara el 52% de las tierras) y el poder de las grandes empresas (62 grupos manejan el 41% del PIB). Las utilidades de estos sectores se incrementaron significativamente (un 54% más en el 2004-09), en un marco de continuado predominio económico del petróleo, las remesas, el café, el banano, el cacao y los camarones (Machado, 2012).

El gobierno retomó inicialmente la agenda de la rebelión que encabezaron los movimientos sociales. Rechazó el TLC, cerró la base yanqui de Manta y sancionó una nueva Constitución. Posteriormente Correa atenuó la tónica reformista y se limitó a utilizar el significativo aumento de los ingresos tributarios para reforzar el sostén asistencial. Difundiendo un ideario de “Buen Vivir”, la inversión social pasó de 0,35% (2006) a 3,82% (2011) (Houtart, 2012; Ogaz Arce, 2013).

El arrollador triunfo que logró Correa en los últimos comicios (febrero 2013) suscita pronósticos opuestos. Algunos analistas estiman que la demolición de la derecha empresaria (Lasso, Noboa) despejó el camino para implementar la agenda progresista (ley de prensa, reforma agraria, código penal) con un sólido sostén parlamentario. Otras miradas resaltan la consolidación del caudillismo, la revitalización del ejército y el creciente nombramiento de funcionarios conservadores en desmedro de las figuras radicales<sup>10</sup>.

Nicaragua ofrece otra variante de esta combinación de posicionamiento radical en el plano externo y estrategia centroizquierdista en la órbita interior. Recientemente Ortega volvió a obtener un gran triunfo electoral, ampliando el soporte que ya logró en los comicios anteriores.

Ahora puede gobernar sin la oposición, archivando el pacto que le permitió el retornar en el 2006, mediante una reforma electoral pactada con la derecha. Continúa usufructuando con el recuerdo de la desastrosa gestión que caracterizó a los conservadores (1997-2001) y con la persistente división que reina en ese espacio (Alemán versus Bolaño).

Pero el Sandinismo actual se sitúa a años-luz del viejo FSLN. Ha quedado estructurado en torno a un grupo familiar-empresario de Or-

---

10 La primera visión en (Boron, 2013), la segunda en (Martínez, 2013). También: (Rosero, 2013).

tega, que suscribe acuerdos con el FMI, otorga privilegios a los bancos y penaliza el aborto para estrechar relaciones con la Iglesia (López Vigil, 2011).

La pugna con los oligarcas locales y la firme política frente a Estados Unidos ubican a Ortega en la vereda opuesta al polo derechista. Pero su contundente abandono del pasado revolucionario también lo alejan del espectro radical. En su caso el contraste entre discurso y práctica es mayúsculo. Ha transitado un camino muy diferente al resto de los mandatarios latinoamericanos. Optó por el amoldamiento al status quo y la ruptura definitiva con el sandinismo original.

Una situación más compleja se vislumbra en El Salvador. Al cabo de muchos años de guerra y presidencias ultra-reaccionarias, llegó al gobierno una coalición sostenida por el viejo liderazgo guerrillero del Farabundo Martí (2009). Pero la presidencia quedó a cargo de un periodista sin trayectoria militante (Funes), que preservó la gestión económica neoliberal, el TLC y el dólar como moneda. Se embarcó en un idilio con Estados Unidos, que incluyó la participación en operativos externos y la presencia de ministros afines al Departamento de Estado.

Es evidente el estrecho margen de acción que cuenta un país tan pequeño y dependiente de las remesas (18% del PIB) que auxilian al 70% de las familias. Pero es indudable también que el gobierno acepta estos condicionamientos como datos inmodificables y refuerza un orden social opresivo. Algunos analistas sostienen que la derecha comienza a lograr en la posguerra, lo que no obtuvo en veinte años de sangrientas batallas. Consolida los intereses y privilegios de los poderosos (Gutiérrez, 2014; Calvo Ospina, 2012)

Un ejemplo más contundente de frustración política se ha verificado en Paraguay por la actitud timorata del ex presidente Lugo. Cuando la derecha le exigió la renuncia, tomó sus pertenencias y se volvió a casa. No ofreció ninguna resistencia al golpe. El contraste con la valiente actitud que adoptaron Correa o Zelaya fue mayúsculo.

Incluso el cuestionamiento diplomático que hizo el MERCOSUR a la asonada de Paraguay fue superior a la reacción del mandatario depuesto. Esa conducta coronó un gobierno signado por la vacilación. Lugo no avanzó en la reforma agraria en un país con el 85% de las tierras en manos de un 2% de propietarios, que expanden la frontera de la soja expulsando campesinos. Actuó como el típico conciliador que termina reforzando la derecha, mientras el movimiento social se desorganiza y la militancia se desmoraliza.

Los procesos latinoamericanos -que eluden la radicalización imaginando reformas que el capitalismo no tolera- conducen a la frustración. Frenan el avance de la izquierda y terminan facilitando el retorno de la derecha.

## EL DESPUNTE DEL ALBA

Para enfrentar el acoso que desplegaron las empresas y bancos estadounidenses, Venezuela y Cuba crearon el ALBA. Aumentaron el intercambio mutuo para resistir esa presión. Acordaron mayor abastecimiento petrolero del primer país a cambio de servicios educativos y sanitarios del segundo y extendieron posteriormente este principio a una amplia gama de productos.

Los mismos mecanismos instrumentaron los países que se incorporaron posteriormente a la asociación (Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Islas de Antigua, San Vicente, Granadinas). Han introducido formas de cooperación entre economías que priorizan el bienestar popular a la rentabilidad de los negocios. Con esos criterios se propicia un proyecto muy diferente a las iniciativas de integración latinoamericana basadas en la competencia y el mercado.

En el plano político el ALBA asumió un planteo de unidad anti-imperialista. Propone romper con el sometimiento a Estados Unidos para afianzar la soberanía y facilitar los avances populares.

A diferencia de los TLC o el MERCOSUR, el ALBA es inconcebible sin un basamento en gobiernos revolucionarios o radicales. En este caso, existe una gran correspondencia entre el bloque latinoamericano en construcción y las presidencias de izquierda. Ese proyecto no podría subsistir sin esos pilares nacionales, puesto que ninguna clase dominante se mantendría en esta asociación si recupera el manejo de los gobiernos.

El ALBA y sus complementos (como Telesur) se inscriben en un horizonte popular con futuro, si germinan los componentes anticapitalistas. Esa perspectiva exige la radicalización de los gobiernos nacionalistas enfrentados con el imperialismo y en conflicto con los capitalistas locales.

Pero la consolidación inmediata del ALBA enfrenta límites derivados del gran subdesarrollo imperante en las economías que participen de esta iniciativa. Existe sólo un país con recursos significativos (Venezuela) y su riqueza petrolera no es sinónimo de economía mediana o bases industriales. Mantiene un abismo con las potencias centrales y una brecha enorme con México, Brasil o Argentina.

Los gobiernos bolivarianos han implementado un uso externo muy progresista del petróleo. Asisten a las economías y poblaciones más necesitadas con medidas tendientes a socavar la dominación imperial. Pero esta acción no genera por sí misma desarrollo económico y no erradicará el atraso de los países tan afectados por la pobreza.

El ALBA no sólo auspicia valorables iniciativas de intercambio. Concibe una unidad de cuenta e intercambio (sucre), con perspectivas de moneda común opuestas al modelo neoliberal del euro. La

concreción efectiva de este proyecto desborda a esa articulación, puesto que se requieren áreas monetarias y respaldos en divisas de gran porte. Lo importante es como la asociación define una agenda económica potencialmente alternativa para toda la región, mientras avanza con nuevos tratados entre sus miembros (como Petro-Caribe o Eco- ALBA).

Los integrantes de este bloque deben desenvolver su acción en la cornisa de complejos equilibrios. Venezuela se incorporó por ejemplo al MERCOSUR, propinando una derrota al veto que interponía Estados Unidos a través de Paraguay. Pero esta decisión de protección política conlleva el costo de aceptar la adversa competencia de los bienes importados sin arancel desde Brasil.

En el plano geopolítico los gobiernos del ALBA han jugado un rol revulsivo con permanentes iniciativas contra la presencia militar estadounidense (denuncia del TIAR). Han desarrollado campañas de denuncia y movilización frente a todas las agresiones del imperio. El sostén de la resistencia hondureña, el auxilio humanitario de Haití y el auspicio de las negociaciones de paz en Colombia son tres ejemplos recientes de gran contundencia.

Los gobiernos del ALBA han cumplido también un rol de vanguardia en el sostén de los perseguidos por ejercer la libertad de prensa. Ecuador ofreció asilo a Assange, enfrentando la cruzada que emprendieron Estados Unidos y Gran Bretaña, para acallar al comunicador que destapó las grandes manipulaciones de la diplomacia.

Luego Bolivia, Nicaragua y Venezuela abrieron sus puertas al recibimiento de Snowden, el otro perseguido por ilustrar al mundo cómo operan las redes de espionaje imperial. Esta solidaridad ha sido coherente con gobiernos que soportan bombardeos de injurias por parte de las grandes cadenas de la comunicación global.

El MERCOSUR y el ALBA constituyen dos proyectos muy diferenciados, a pesar de compartir espacios comunes (como CELAC o UNASUR). La primera asociación busca remodelar el capitalismo en torno a pilares regionales más autónomos y la segunda motoriza una acción antiimperialista con esbozos de pos-capitalismo.

Esta divergencia se traduce en actitudes muy opuestas frente a la intervención popular. En contraposición a los gobiernos del MERCOSUR, los presidentes del ALBA suelen acompañar los encuentros entre mandatarios con foros de discusión militante (“Cumbres de los Pueblos”).

La reciente realización de Asambleas de los Movimientos Sociales del ALBA se inscribe en esta concepción de construcción popular. Allí participa una generación de militantes que rehabilita explícitamente al socialismo e impugna abiertamente al capitalismo. Han comenzado

a formular propuestas de acción continental para avanzar hacia la unidad latinoamericana, conquistando soberanía financiera, alimentaria y de recursos naturales (Movimientos Sociales del ALBA, 2013).

### RESPUESTAS AL DEBATE

La caracterización de un tercer bloque de gobiernos revolucionarios y radicales permite esclarecer la contraposición planteada entre la mirada pos-liberal y la visión del “Consenso de *commodities*”.

Sin duda este eje antiimperialista aglutinado en torno al ALBA promueve una ruptura frontal con el neoliberalismo. Es un corte que se procesa no sólo en contraposición al bloque librecambista y reaccionario del Pacífico, sino también mediante políticas diferenciadas del regionalismo capitalista que lidera Brasil. El status pos-liberal sólo correspondería a ese segmento radical y no al conjunto del Sudamérica.

La tesis pos-liberal equipara erróneamente al ALBA con el MERCOSUR y desconoce la diferencia cualitativa que separa a los presidentes radicales (Maduro, Morales) de los centroizquierdistas (Rouseff, Kirchner).

Estas inconsistencias derivan de una confusa utilización del propio concepto de pos-liberalismo. Se lo aplica en tantos sentidos, para aludir a tal diversidad de situaciones, que termina navegando en la indeterminación. No se sabe si define gobiernos, etapas o patrones de acumulación. La noción tampoco esclarece las políticas económicas en boga. Estas orientaciones suelen cambiar con la coyuntura y adoptan modalidades de mayor ortodoxia o heterodoxia en función de la crisis global.

En la acepción más corriente, el pos-liberalismo define un período superador del Consenso de Washington. Pero enfatiza el giro político hacia la autonomía, omitiendo la persistencia del patrón económico gestado durante la fase precedente.

La caracterización opuesta resalta un predominio extractivista en toda la región, avalado por gobiernos de distinto signo, que reemplazaron la valorización financiera por la sumisión a la minería, el petróleo y la soja. En contraposición a la óptica pos-liberal relativiza los cambios políticos y remarca las convergencias económicas conservadoras.

Esta teoría del “Consensus de *commodities*” comete un error simétrico al sobre-dimensionamiento de los virajes políticos progresistas. Desconoce las fuertes divergencias que separan a los gobiernos derechistas, centroizquierdistas y radicales, en todos los terrenos ajenos a la especialización en exportaciones básicas.

La principal dificultad aparece al momento de explicar las posturas soberanas o las reformas sociales que adopta un eje político

radical, asentado en la mono-exportación primaria. Venezuela no logró erradicar la preeminencia del petróleo, Bolivia no se liberó de la centralidad de la minería o el gas y Cuba incrementado su atadura al níquel o el turismo. ¿Pero esa dependencia convirtió a Chávez, Evo o Fidel en presidentes afines a Fox, Uribe o Alan García?

Las confusiones en este terreno conducen a caracterizaciones que identifican mecánicamente la gravitación de la agro-minería con el aumento de la dependencia política o la reversión neocolonial. En los casos más extremos, Evo Morales es presentado como un “extractivista neoliberal” y Correa como un “agente del capital trasnacional”.

El extractivismo es un concepto adecuado para ilustrar ciertos rasgos de la economía latinoamericana. Estas características condicionan el patrón de reproducción, pero no definen el carácter de un régimen político o la naturaleza de un gobierno.

### **DIMENSIONES EN CONFLICTO**

Para evaluar lo ocurrido en la última década hay que integrar las dos dimensiones de los procesos en curso. Las transformaciones políticas en la región aparecieron en un marco de continuada especialización primario-exportadora. Hay mayor diversidad de gobiernos y mayor predominio del mismo de patrón de reproducción. Con el dictamen de pos-liberalismo o de Consenso de *commodities* se elude el análisis de esta contradicción.

Ambas categorías contienen una parte de la verdad, pero no explican el escenario regional. Para entender porque Venezuela y México transitan por rumbos tan distintos en contextos semejantes, hay que distinguir los condicionantes económicos de los determinantes político-sociales. El patrón de reproducción da cuenta de la estructura productiva y la inserción internacional de cada economía. Pero los gobiernos deben ser caracterizados con otro instrumental. Emergen de la historia y tradición política de cada país, en correspondencia con las necesidades de las clases dominantes y los desenlaces de la lucha social.

Las dos dimensiones están muy relacionadas y las mutaciones de un plano inciden directamente sobre el otro. Pero esos cambios no se procesan al mismo ritmo, ni en la misma dirección. En la última década las grandes transformaciones políticas de América Latina incidieron en forma muy limitada sobre la esfera económica. Trastocaron el contexto ciudadano de algunos países sin alterar su esquema de reproducción.

Este resultado confirma que la acción de un gobierno tiene efectos acotados sobre la acumulación capitalista. Una administración derechista se amolda por completo al pilar neoliberal, otra centroiz-

quierdista afronta conflictos y un proceso radical choca con esos fundamentos. En un caso prevalece la sintonía, en otro la convivencia y en un tercero la contraposición. Pero la modificación de un patrón económico y un tipo de inserción internacional van mucho más allá de los presidentes y sus políticas económicas.

Es importante diferenciar estos niveles de análisis para integrarlos en una caracterización totalizadora. Los triunfos populares contra el neoliberalismo no determinan un paisaje posliberal y la continuada especialización primario-exportadora no diluye en un status común a todos los gobiernos.

Esta desincronización entre política y economía que se verifica en América Latina deriva en última instancia de la existencia de rebeliones populares victoriosas, que limitaron el alcance regresivo del neoliberalismo sin sepultarlo. Las dualidades de la región se explican por la dinámica de levantamientos, que no fueron derrotados pero tampoco devinieron en revoluciones anticapitalistas triunfantes. Este resultado intermedio se refleja en la variedad de gobiernos.

Pero dualidad no es sinónimo de indefinición y las tendencias en pugna deberán dirimirse. Los gobiernos del ALBA sólo pueden alcanzar metas progresistas si se radicalizan, confrontan con las clases dominantes y comienzan a erradicar el patrón primario-exportador. La llave maestra de este viraje se ubica en la transformación revolucionaria del estado. Si este giro se demora, los dominadores tendrán tiempo para inducir el declive de las experiencias radicales y forzar su derrocamiento o neutralización.

La respuesta a la pregunta inicial sobre el carácter más autónomo o dependiente de Latinoamérica quedará zanjada en esos desenlaces. Las dualidades de la región han perdurado pero no pueden eternizarse. En última instancia la balanza se inclinará por una tormentosa adaptación a la opresión capitalista o una novedosa gestación del socialismo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Aguilar Mora, Manuel 2013 “Los primeros siete meses de la restauración priista”. Disponible en [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org)
- Almeyra, Guillermo 2013 “A 20 años de la rebelión zapatista”. Disponible en [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org).
- Anderson, Benedict 1994 “Exodus” en *Critical Inquiry*, N°2, Winter,
- Antunes, Ricardo 2013 “Fim da letargia”. Disponible en [www1.folha.uol.com.br](http://www1.folha.uol.com.br).
- Arkonada, Katu 2013 “Del golpe de estado al golpe en las urnas”. Disponible en [alainet.org/active](http://alainet.org/active).

- Armendariz, Alberto 2011 “Brasil pasó a Gran Bretaña y es la sexta economía” en *La Nación*, 23 de noviembre .
- Arriazu, Ricardo 2013 “Pequeñas señales de alerta” en *Clarín*, 17 de enero.
- Berterretche, Juan Luis 2010 “El embuste de la guerra contra la droga”. Disponible en [www.argenpress.info](http://www.argenpress.info).
- Boron, Atilio 2013 “Cuatro lecciones”. Disponible en [www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar).
- Boron, Atilio 2013a Su vision de Venezuela. Disponible en: [www.minci.gob.ve](http://www.minci.gob.ve), agosto 23.
- Boron, Atilio 2013b “Un increíble y enorme error geopolítico”. Disponible en [www.globalresearch](http://www.globalresearch).
- Brum, Horacio 2013 “¿Segundas partes serán buenas?”. Disponible en [vientosur.info/](http://vientosur.info/).
- Cascante M 2011 “60.000 muertos en la guerra contra las drogas”. Disponible en [www.abc.es](http://www.abc.es).
- Cárdenas, Emilio 2013 “El éxito del Nafta, veinte años después” en *La Nación*, 9 de enero.
- Calvo Ospina, Hernando. “¿Gobierna la izquierda en El Salvador?”. Disponible en [www.aporrea.org](http://www.aporrea.org).
- CEPAL 2012 “La inversion extranjera directa 2012”. Disponible en [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones).
- CEPAL 2010 “La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe” en *Síntesis 2010*. Disponible en: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl).
- CEPAL-UNICEF 2010 “Boletín Desafíos”, N° 10, mayo. Disponible en: [www.oei.es/noticias/](http://www.oei.es/noticias/).
- Chade, Jamil 2013 “Brasil se transforma no 4º maior destino”. Disponible en [www.iberioamerica.net](http://www.iberioamerica.net).
- Chalmers, Camille 2013 “Haití y la permanencia de la Minustah”. Disponible en [brecha.com.uy](http://brecha.com.uy).
- Colson Nicole 2008 “La rebelión del hambre en Haití”. Disponible en [www.obrerosocialista.org](http://www.obrerosocialista.org).
- Dieterich, Heinz 2013 “La peor crítica para Maduro”. Disponible en [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar).
- Dos Santos, Theotonio 1998. *La teoría de la dependencia un balance histórico y teórico*, en *Los retos de la globalización* (Caracas: UNESCO).
- Echeverría, Pedro 2012 “México país poderoso”. Disponible en [www.argenpress](http://www.argenpress).
- Fazio Carlos 2012 “La guerra debe continuar: Los años de Obama y su impacto en México”. Disponible en [www.argenpress](http://www.argenpress).

- Frank, André Günder 1979 *Lumpenburguesía y lumpendesarrollo* (Barcelona: Laia).
- Gudynas, Eduardo 2012 “Cinco hipótesis sobre el caso Conga”. Disponible en: [brecha.com.uy](http://brecha.com.uy).
- Guerra Vilaboy, Sergio 2006 *Breve Historia de América Latina* (La Habana: Ciencias Sociales).
- Guerrero, Modesto Emilio 2013 “El laberinto de la economía bolivariana”. Disponible en [www.iberamerica.net](http://www.iberamerica.net).
- Guillemi, Rubén 2012 “América Latina la región más desigual” en *La Nación*, 22 de septiembre.
- Gutiérrez, Dagoberto 2014. “La antigua derecha y la nueva derecha”. Disponible en <http://www.nodal.am/>.
- Hernández, Navarro Luis 2013 “La reinención de Latinoamérica” Disponible en [alainet.org/active](http://alainet.org/active).
- Houtart, Francois 2012 “Ecuador y Correa”. Disponible en [www.aporrea.org](http://www.aporrea.org).
- Katz, Claudio 2014 “Laboratorios de Otro Socialismo” en *Claves para construir el socialismo del siglo XXI* (Madrid: El Viejo Topo).
- Katz, Claudio 2013 “De la primavera al otoño árabe” en *Cuadernos de Marte, Revista Latinoamericana de Sociología de la Guerra* (Buenos Aires,) año 3, N°5, julio-diciembre.
- Katz, Claudio 2013a “La Economía desde la Izquierda. Coyuntura y ciclo Modelo y propuestas”. Disponible en [http://www.geocities.com/economistas\\_de\\_izquierda/](http://www.geocities.com/economistas_de_izquierda/).
- Katz Claudio 2010 “Los nuevos desequilibrios de la economía argentina” en *Anuario EDI*, N° 5, Buenos Aires, septiembre, pp. 5-14.
- Katz, Claudio 2008 “El agro-capitalismo de la soja” en *Anuario EDI*, N° 4, Buenos Aires.
- Lessa, Carlos 2013 “Dilma precisa de coragem”. Disponible en [www1.folha.uol.com.br](http://www1.folha.uol.com.br).
- López Blanch, Hedelberto 2012 “Los certeros avances de la economía bolivariana”. Disponible en [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org).
- López Vigil, María 2011 “Una dictadura institucional”. Disponible en [www.sinpermiso.info](http://www.sinpermiso.info).
- Machado, Joao 2013 “También la izquierda radical ha sido sorprendida”. Disponible en: [vientosur.info](http://vientosur.info).
- Machado, Decio 2012 “Las élites económicas: los verdaderos beneficiarios del Gobierno de Rafael Correa”. Disponible en [www.argenpress](http://www.argenpress.com).
- Marchini, Jorge 2014 “Negociaciones por un acuerdo MERCOSUR-UE”. Disponible en [alainet.org/active](http://alainet.org/active).

- Marea Socialista 2013 “De Chávez a Maduro: Habilitar al Pueblo Bolivariano antes de que sea demasiado tarde” . Disponible en <https://www.aporrea.org/ideologia/a175616.html>.
- Marini, Ruy Mauro 1985 “La dialéctica del desarrollo capitalista en Brasil” en *Subdesarrollo y revolución* (México: Siglo XXI).
- Martínez, Mateo 2013 “La revolución ciudadana está en decadencia” . Disponible en [www.rebelion.org](http://www.rebelion.org).
- Morgenfeld, Leandro 2013 “Alianza del Pacífico hacia un nuevo ALCA” . Disponible en [www.albatv.org](http://www.albatv.org).
- Movimientos Sociales del ALBA 2013 “Reflexiones sobre la Asamblea Continental de los Movimientos Sociales del ALBA” . Disponible en [www.radiomundoreal](http://www.radiomundoreal).
- Naim, Moises 2013 “La latinoamericanización de Europa” en *La Nación*, 6 de noviembre.
- Nepomuceno, Eric 2013 “Brasil y sus contradicciones” en *Página 12*, 18 de febrero.
- Ogaz Arce, Leonardo 2013 “El Triunfo de Rafael Correa” . Disponible en [alineadefuego.info](http://alineadefuego.info).
- Oppenheimer, Andrés 2013 “El plan de Kerry para América Latina” . Disponible en [www.elnuevoherald.com](http://www.elnuevoherald.com).
- Palma, Gabriel 2012 “Optar por el desarrollismo” en *Página 12*, 15 de julio.
- Pérez Martí, Felipe 2013 “Respuesta a un documento del grupo llamado “Marea Socialista” . Disponible en [unrun.es](http://unrun.es).
- Portes, Alejandro 2004 *El desarrollo futuro de América Latina: neoliberalismo, clases sociales y transnacionalismo* (Bogotá: Anthropos).
- Quijano, José Manuel 2013 “El difícil cambio hacia el combate de la desigualdad” en *Brecha*, 12 de diciembre.
- Reverón Collazo Wilma 2013 “Los retos de la descolonización en el Caribe” en *Revista Tricontinental*, La Habana.
- Robinson, William I. 2008 *Latin America and global capitalism: a critical globalization perspective* (Baltimore, Johns Hopkins University Press).
- Rodríguez, José Luis 2012 “Las alternativas actuales de la industrialización en América Latina” . Disponible en: [www.espaciocritico.com](http://www.espaciocritico.com).
- Rosero, Andrés E .2013 “Una cuestión moral y de principios: Yasuní-ITT” . Disponible en [www.rebelion.org](http://www.rebelion.org).
- Rubinzal, Diego 2013 “Década ganada” en *Página 12*, 17 de febrero.
- Sader, Emir 2013 “La crisis de la derecha latinoamericana” . Disponible en: [www.rebelion.org](http://www.rebelion.org)

- Sampaio Arruda Plinio, 2012 “Brasil Hechos y mitos de los gobiernos”. Disponible en [wordpress.com](http://wordpress.com).
- Sanguinetti, Julio María 2012 “Se nubla el cielo de América Latina”. Disponible en [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar).
- Santiso, Javier 2008 “La emergencia de las multilaterales” en *Revista CEPAL* N° 95, agosto.
- Stedile, Joao Pedro 2013 “O governo ainda nao entendeu” en *Revista Desacato*.
- Stefanoni Pablo 2013 “La decisión de Evo Morales” en Clarín.
- Svampa, Maristella 2013 “El consenso de commodities y lenguajes de valoración en América Latina”. Disponible en: [www.iade.org.ar/](http://www.iade.org.ar/).
- Telégrafo 2013 “Informe de Inteligencia sobre Snowden fue ignorado”. Disponible en [www.telegrafo.com.ec](http://www.telegrafo.com.ec).
- Tokatlian, Juan Gabriel 2013 “Bye Bye Monroe, Hello Troilo”. Disponible en [elpais.com/elpais](http://elpais.com/elpais).
- Turzi, Mariano 2013 “Al MERCOSUR le haría falta una remodelación” en *Clarín*, 3 de julio.
- Ugarteche, Oscar 2013 “Las tres velocidades de la crisis”. Disponible en: [alainet.org](http://alainet.org).
- Zibechi, Raúl 2013 “Una decisión que fortalece la independencia”. Disponible en [alainet.org/active](http://alainet.org/active).
- Zúñiga, Simón Andrés 2013 “Más caramelos de cianuro”. Disponible en [www.aporrea.org/actualidad](http://www.aporrea.org/actualidad).

Luis Suárez Salazar\*

## ¿DUALIDADES O COMPLEJIDADES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE?\*

AUNQUE, COMO SUGIERO EN EL TÍTULO, el empleo del topónimo “América Latina” deja por fuera el análisis de los procesos internos y externos que actualmente se están desarrollando en los trece Estados políticamente independientes y en los catorce territorios del Caribe insular y continental que no comparten la cultura “latina” y que aún están sometidos a diferentes formas de dominación colonial por parte de Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Holanda, así como el vocablo “dualidad” me parece insuficiente para caracterizar las complejidades que caracterizan la dinámica entre la revolución, la reforma, el reformismo, la contrarreforma y la contrarrevolución que en la actualidad se está desplegando en América Latina y el Caribe, quiero resaltar mis coincidencias con buena parte de los enfoques que aparecen en el ensayo de Claudio Katz titulado “Dualidades de América Latina”.

Esas coincidencias son mayores cuando –luego de sintetizar las diversas variables analíticas incluidas en su ensayo (entre ellas las mo-

\* Luis Suárez Salazar es integrante de la Unión de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC), así como profesor titular del Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García” de La Habana, Cuba. Participa en los grupos de trabajo sobre Estados Unidos y sobre el Caribe del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Es editor participante de *Latin American Perspectives*.

\*\* Publicado en *Latin American Perspectives*, Issue 203, Vol. 42, No. 4, July 2015, 55-60.

dificaciones que se han venido produciendo en la composición de las clases dominantes y de las clases y grupos subalternos)— él concluye indicando que las categorías “posliberalismo y Consenso de *commodities*”, aunque contienen partes de “la verdad”, eluden la realización de un análisis que permita explicar la diversidad de los procesos políticos que, desde el triunfo y la consolidación de la Revolución Bolivariana hasta la actualidad, han tenido y siguen teniendo lugar en diferentes Estados latinoamericanos y caribeños. También cuando afirma que “la acción de un gobierno tiene efectos acotados sobre la acumulación capitalista”. Y agrega: “la modificación de un patrón económico y un tipo de inserción internacional van mucho más allá de los presidentes y sus políticas económicas”; ya que cada uno de sus gobiernos “emergen de la historia y la tradición política de cada país, en correspondencia con las necesidades de las clases dominantes y los desenlaces de la lucha social”.

Como expresé en un trabajo anterior (Suárez Salazar, 2011: 340-373), del desenlace de esas luchas políticas, sociales, ideológico-culturales y de clases que, con mayor o menor intensidad, se están librando en la actualidad mucho dependerá el porvenir de los heterogéneos procesos de cambios favorables a los intereses populares y nacionales (ya sean revolucionarios, reformadores, reformistas, de “izquierda” o “centroizquierda”) que se están desplegando en diversos Estados de América Latina y el Caribe. Asimismo, el futuro de los superpuestos y muchas veces contrapuestos proyectos de concertación política, cooperación e integración económica que están siendo impulsados por los gobiernos del sur político del continente americano. Entre ellos, la Alianza Bolivariana por los pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio entre los Pueblos (ALBA-TCP), PETROCARIBE, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Sin negar la acción de las que denomino “fuerzas centrípetas” internas y externas que han propiciado e impulsan cada uno de esos proyectos, contra el desenvolvimiento de todos ellos –y de otros no mencionados en beneficio de la síntesis, cual es el caso de Mercado Común del Sur (MERCOSUR)— están actuando diversas “fuerzas centrifugas endógenas y exógenas” interesadas en producir “la integración subordinada y dependiente” de sus correspondientes países a las necesidades geopolíticas, geoeconómicas y geoestratégicas de las principales potencias imperialistas; en particular de la Europa del Gran Capital (hegemonizada por Alemania y Francia) y de los Estados Unidos (Suárez Salazar, 2013: 359-389).

Mucho más porque desde comienzos del 2009 hasta la actualidad el gobierno temporal de Barack Obama ha venido desplegando, ya sea

de manera unilateral o concertada con sus “amigos, socios o aliados”, gubernamentales o no gubernamentales, de dentro y fuera del continente americano, multifacéticas “estrategias inteligentes” expresamente dirigidas a “renovar” y “prolongar a lo largo del Siglo XXI” el eufemísticamente llamado “liderazgo estadounidense en el hemisferio occidental”. A pesar de las contradicciones que pueden existir respecto a diversas temas globales y hemisféricos, entre esos “amigos, socios y aliados” de los grupos políticos, económicos, étnicos e ideológico-culturales dominantes en los Estados Unidos, al igual que de sus “poderes fácticos” tenemos que incluir, al menos, a los actuales gobiernos temporales y a los poderes fácticos de Barbados, Guatemala, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Trinidad y Tobago, así como a los de los Estados integrantes de la Alianza para el Pacífico (ALPA): Colombia, Chile, México y Perú.

Como de alguna manera recuerda Claudio Katz, con estos últimos (al igual que con todos los gobiernos centroamericanos, con Panamá y con la República Dominicana) el gobierno de los Estados Unidos tiene firmado Tratados bilaterales o plurilaterales de Libre Comercio, así como importantes acuerdos en el campo militar y de la denominada “seguridad no tradicional”. Adicionalmente, los actuales gobiernos de México, Perú y Chile están participando en las negociaciones del llamado Tratado Transpacífico (TPP) impulsado por el gobierno de los Estados Unidos con vistas a “contener” la creciente influencia política y económica de la República Popular China en la región Asia-Pacífico, al igual que en diferentes Estados de América Latina y el Caribe.

Así se puso de manifiesto en las visitas oficiales realizadas a Estados Unidos durante el año 2013 por los actuales presidentes de Colombia, Juan Manuel Santos; por el entonces presidente de Chile, Sebastián Piñera; por el presidente de Perú, Ollanta Humala; y por el presidente de México, Enrique Peña Nieto. Este último participe –junto al Primer Ministro canadiense Stephen Harper y al presidente estadounidense Barack Obama— en la Cumbre de América del Norte efectuada el 19 de febrero del 2014 en Toluca, México, para celebrar el XX Aniversario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) y para iniciar “un nuevo capítulo de esa asociación”. En este sus gobiernos trabajarán en conjunto para promover, entre otros objetivos, “la prosperidad compartida e inclusiva” de sus correspondientes Estados, así como para “establecer nuevos estándares de [libre] comercio mundial a través de la conclusión puntual de una colaboración transpacífica de alto estándar, ambiciosa e integral” que, a la vez, promueva “una mayor liberalización comercial en la región Asia-Pacífico”. Igualmente, continuarán trabajando en conjunto para enfrentar “los retos que representa el crimen orga-

nizado transnacional y otras amenazas a la seguridad de nuestros ciudadanos”, así como “para mejorar la seguridad regional”. mediante la cooperación “con nuestros colaboradores en Centroamérica y en el Caribe, y [en] otros países en el hemisferio” (Declaración..., 2013).

Esos propósitos también guiaron las reuniones sostenidas en marzo del 2014 con diversos mandatarios suramericanos por el vicepresidente estadounidenses Joe Biden durante los actos de toma de posesión de la actual mandataria de Chile Michelle Bachelet (Casa Blanca, 2014); quien posteriormente visitó los Estados Unidos. Asimismo, la reunión sostenida por Obama en la Casa Blanca el 25 de julio del 2014 con los actuales mandatarios de El Salvador, Guatemala y Honduras, Salvador Sánchez Cerén, Otto Pérez Medina y Juan Orlando Hernández, respectivamente (AP, 2014).

Todo lo antes dicho, al igual que mi análisis crítico de *La política de defensa para el hemisferio occidental* hasta el 2023 difundida, en octubre del 2012, por el entonces Secretario de Defensa de los Estados Unidos, León Panetta (Panetta, 2012) me coloca en otras de mis coincidencias con los enfoques de Claudio Katz: su rechazo a “la ingenua creencia en la pérdida de interés estadounidense por América Latina”, ya que, a su decir: “Existe un llamativo divorcio entre esa sensación de repliegue y la creciente presencia imperial en toda la zona”. A los datos que él aporta para fundamentar esas afirmaciones y, en especial, para demostrar la creciente militarización de las acciones desplegadas por las dos administraciones de Barack Obama, hay que agregar el despliegue de las Iniciativas para la Seguridad Regional de Centroamérica (CARSI, por sus siglas en inglés) y de la Iniciativa para la Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI, por sus siglas en inglés).

La continuidad de esas iniciativas fue ratificada en la reunión que, a comienzos de mayo del 2013, sostuvo Barack Obama en Costa Rica con todos los mandatarios centroamericanos (incluido el Primer Ministro de Belice) y con el presidente de República Dominicana, Danilo Medina. Igualmente, en la reunión que sostuvo, a fines de ese mes, el vicepresidente Joe Biden en Trinidad y Tobago con los Jefes de Estado y de Gobierno de los 14 Estados independientes integrantes de la Comunidad del Caribe (CARICOM).<sup>1</sup> En esa ocasión —además de ampliar los acuerdos bilaterales en el campo energético, así como de la defensa y la seguridad con el gobierno de ese Estado caribeño, encabezado por la Primer Ministro Kamla Persad-Bissessar— Biden intentó contrarrestar los descontentos que se han generado entre los

---

1 La Isla de Monserrate también integra el CARICOM; pero como sigue siendo una colonia de Gran Bretaña no participa en los acuerdos con terceros Estados que comprometan su política exterior y de seguridad.

gobiernos participes en ese proyecto de concertación política, cooperación funcional e integración económica a causa de la displancia de la actual administración estadounidense frente a los negativos impactos que “la crisis global” (cuyos epicentros están en Estados Unidos, Japón y Europa Occidental) han tenido en las economías y las sociedades de esa vulnerable y a la vez estratégica región del continente americano (Sant, 2013).

Como se ha documentado, al calor de la CARCI y de la CBSI, durante los más recientes cinco años se ampliaron las bases y otras facilidades militares, al igual que la presencia más o menos permanente de miles de militares estadounidenses y de oficiales de las diferentes agencias de los departamentos de Seguridad de la Patria y de Defensa estadounidenses, al igual que el sistemático desplazamiento de sus fueras aéreas y navales en el territorio, el espacio aéreo y marítimo, así como en los litorales de la mayoría de los diferentes Estados del Gran Caribe (Mendoza, 2014).

**Tabla 1**  
Asistencia militar y policial de Estados Unidos al Gran Caribe 2009-2014 (USD)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Colombia	441 505 261	434 177 248	336 830 537	280 454 537	279 465 805	257 678 917
México	422 804 999	507 794 694	117 217 892	165 751 892	154 432 797	126 951 621
Región del Caribe	154 853 000	82 994 000	144 750 000	142 900 000	137 290 000	126 290 000
Región América Central	51 825 000	51 618 000	62 248 000	73 655 556	76 526 984	90 031 746
Antillas Holandesas	25 550 000	25 667 000	21 286 000	21 871 000	21 871 000	21 871 000

Fuente: Elaborada por el autor de este ensayo a partir de la información que aparece en Adam Isacson, Lisa Haugaard, Abigail Poe, Sarah Kinoshian y George Withers: Hora de Escuchar: Tendencias en Asistencia de Seguridad de los EE.UU. hacia América Latina y el Caribe, Latin America Working Group Education Fund (LAWGEF), Center for International Policy (CIP) & Washington Office on Latin American (WOLA), 13 de setiembre, 2013, pp. 20.

Como se puede ver en la Tabla 1, a lo antes dicho hay que agregar la multimillonaria “asistencia militar y policial” que les ha venido ofreciendo la administración de Barack Obama a los actuales gobiernos de México y Colombia. Aunque en este último caso, ese financiamiento se ha dirigido fundamentalmente a que el gobierno de ese país “consolide” los presuntos éxitos que ha obtenido en la “guerra contra la subversión”, el “narcotráfico” y el “narcoterrorismo”, un parte del mismo se ha orientado a garantizar los compromisos asumidos por las represivas fuerzas armadas y policiales colombianas con la maquinaria político-militar y de seguridad estadounidense. Estos

quedaron consignados en el *Plan de Acción sobre Cooperación en Seguridad Regional* aprobado en el 2012 por los gobiernos de Estados Unidos y de Colombia. A decir del comunicado de prensa conjunto difundido por el Departamento de Estado (ED), en abril del 2012, en los próximos años:

Ambos países desarrollarán programas complementarios de asistencia en seguridad y acciones operativas para apoyar a naciones aliadas en el hemisferio y [en] el ámbito internacional que están afligidas por los efectos del crimen organizado transnacional. Una mayor coordinación de las actividades de apoyo en defensa y seguridad entre los Estados Unidos y Colombia [...] *apoyará estrategias del gobierno [estadounidense] en su conjunto y producirá un mayor efecto a lo largo del hemisferio y de África Occidental* (United States Department of State, 2012. Cursivas del autor).

Esos “programas complementarios” incluyen el entrenamientos a miles de oficiales militares y policiales del resto de los Estados de América Latina y el Caribe que se ha venido ofreciendo en diversas unidades militares y policiales colombianas (Tickner, 2014. Como se verá en la tabla 2, solo entre el 2009 y el 2013 el número de oficiales militares y policiales de diversos países latinoamericanos entrenados en Colombia ascendió a 21 949.

**Tabla 2**  
Policías y personal militar entrenados en Colombia entre el 2009 y el 2013

México	10 310
Guatemala	1732
Honduras	2609
El Salvador	465
Costa Rica	377
Panamá	3026
Ecuador	1132
Perú	510
Otros	1788

Fuente: Elaborada por el autor de ese ensayo a partir de la información que aparece en Arelene Tickner: *Colombia, the United States, and Security Cooperation by Proxy*, Washington Office on Latin America, marzo 2014.

El incremento de esos entrenamientos en los años venideros fue anunciado por el actual presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, inmediatamente después de la reunión que sostuvo con Barack Obama durante la visita oficial que realizó a Estados Unidos en los

primeros días de diciembre del 2013 (InfoLatan, 2014). Por su parte y a pesar de las masivas y flagrantes violaciones a “los derechos humanos y a las libertades fundamentales”, así como al Derecho Internacional Humanitario que se siguen perpetrando en Colombia, Obama ensalzó “los tremendos progresos que ha tenido Colombia en la última década [...] precisamente por el éxito en el frente de la seguridad” (InfoLatan, 2013a).

Por consiguiente, esos acuerdos deben haberse consolidado y eventualmente ampliado durante la Cuarta Sesión de los Diálogos de Alto Nivel entre los actuales gobiernos de Colombia y los Estados Unidos efectuada en Washington a fines de febrero del 2014. Asimismo durante las diversas visitas realizadas a ese país en los meses posteriores por el Secretario de Estado, John Kerry, por los altos funcionarios del Pentágono, así como los principales mandos del Comando Sur de las Fuerzas Armadas estadounidense (SOUTHCOM). Igualmente en la visita que realizó a Colombia el vicepresidente estadounidense Joe Biden. En esa ocasión, le pidió al entonces recién reelecto presidente colombiano Juan Manuel Santos que “lidere el desarrollo económico y la seguridad de la región” y le reiteró “el apoyo incondicional” del gobierno de los Estados Unidos a las negociaciones de paz, dentro de la guerra, que el gobierno colombiano sigue desarrollando en La Habana, Cuba, con el Secretariado de las Fuerzas Armadas Revolucionarias-Ejército del Pueblo de Colombia (FARC-EP) (Infobae, 2014).

El análisis de esos y otros elementos me llevó a concluir que en el tiempo que le queda a la segunda y última presidencia de Barack Obama, la maquinaria de la política exterior, de seguridad y defensa, así como los diversos aparatos ideológicos y culturales de los Estados continuará desplegando diversas estrategias dirigidas a cumplir los siguientes objetivos generales:

1. Desestabilizar y, donde y cuando le resulte posible, derrocar por medios predominantemente “institucionales” a aquellos gobiernos latinoamericanos y caribeños genéricamente calificados como “anti-estadounidenses”. En particular, aunque no únicamente a los gobiernos que son miembros plenos de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio entre los Pueblos (ALBA-TCP) y, dentro de ellos, al actual gobierno de Venezuela;
2. Restaurar o fortalecer, según el caso, su multifacética dominación sobre México, sobre todos los Estados-nacionales ubicados en el istmo centroamericano, al igual que en el Caribe insular y continental con vistas a preservar su control sobre

los recursos naturales y los bienes públicos (como el agua y la biodiversidad), al igual que sobre los diversos espacios geoestratégicos existentes en el Gran Caribe;

3. Subordinar a los intereses geoeconómicos y geopolíticos estadounidenses a los gobiernos de todos los Estados nacionales del hemisferio occidental ubicados en el “arco del Pacífico”: Canadá, México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Chile;
4. Contrarrestar las amenazas que le plantean a “la hegemonía” estadounidense en el Hemisferio Occidental y en particular en Suramérica la paulatina e inconclusa transformación de la República Federativa de Brasil en una “potencia global”, al igual que aquellas posturas “populistas radicales” de las fuerzas que participan en las coaliciones políticas que actualmente gobiernan Argentina y Uruguay;
5. Evitar –hasta donde les resulte posible– la ampliación y profundización del MERCOSUR y de los acuerdos de UNASUR, al igual que el consiguiente cuestionamiento que ambas organizaciones –no obstante sus debilidades– les han planteado a los intereses geopolíticos y geoeconómicos de los grupos dominantes de Estados Unidos en esa región, al igual que en el Atlántico Sur; y
6. Tratar de evitar que las resoluciones y acuerdos de las próximas Cumbres de la CELAC que se efectuarán en Costa Rica y en Ecuador (en enero del 2015 y del 2016, respectivamente) obstaculicen el “adecuado cumplimiento” de los diversos Tratados, acuerdos y planes de acción aprobados por las Cumbres de las Américas (ordinarias o extraordinarias), al igual que por los principales órganos político-militares y político-jurídicos del Sistema Interamericano: la Organización de Estados Americanos (OEA) y sus diversas Comisiones, así como la Junta Interamericana de Defensa (JID).

En mi concepto, el inicio el 17 de diciembre de 2014 del largo y complejo y seguramente contradictorio proceso orientado a “la normalización” de las relaciones oficiales entre Cuba y Estados Unidos no modificará esos objetivos generales de la política hemisférica de los Estados Unidos. Mucho menos, su objetivo estratégico de lograr la “renovación” y la prolongación de su sistema de dominación sobre el sur político del continente americano. De ahí y en coincidencia con el espíritu crítico-transformador y descolonizado que inspira toda la obra de Claudio Katz y en particular el ensayo que dio origen a este

comentario, la importancia que le atribuyó a la búsqueda de la unidad más amplia posible y sin sectarismo de ningún tipo entre todas las fuerzas sociales y políticas latinoamericanas y caribeñas, gubernamentales y no gubernamentales, interesadas en lograr la que en 1889 José Martí denominó “segunda independencia” de Nuestra América (Martí, 1974: 250).

La Habana, 28 de enero de 2015

## **BIBLIOGRAFÍA**

- AP “Obama pide ayuda a presidentes centroamericanos”. Disponible: <http://www.elcaribe.com.do/2014/07/26/obama-pide-ayuda-presidentes-centroamericanos> (consultada el 5 de agosto de 2014).
- Casa Blanca, Oficina del Vicepresidente 2014 “Resumen del viaje del vicepresidente Biden a Chile” (Washington) 11 de marzo.
- Declaración de la Séptima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobiernos de América del Norte 2013 “La Norteamérica del siglo XXI: crear la región más competitiva y dinámica del mundo” en *Noticias.terra.com* (consultada el 13 de marzo de 2013).
- INFOBAE 2014 “En su visita a Colombia Biden dijo que EEUU apoya plenamente el diálogo”. Disponible en <http://www.infobae.com/2014/06/18/1574124-en-su-visita-colombia-biden-dijo-que-eeuu-apoya-plenamente-el-dialogo-las-farc> (consultado el 20 de junio 2014).
- InfoLatan 2013 “Declaración del Presidente Juan Manuel Santos sobre su visita a Washington”, [www.infolatam.com/](http://www.infolatam.com/) 2013/12/04 (consultada el 16 de marzo de 2014).
- InfoLatan 2013a “Declaración del Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, durante la visita a Estados Unidos del Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos”, (Washington DC.), 3 diciembre. Disponible en [www.infolatam.com/](http://www.infolatam.com/) 2013/12/04 (consultada el 16 de marzo de 2014).
- Main, Alexander 2014 “The U.S. Re-militarization of Central America and Mexico” en *The North American Congress on Latin America*, Summer, June 26.
- Martí, José 1974 “Congreso Internacional de Washington: Su historia, sus elementos y sus tendencias” en José Martí *Nuestra América* (La Habana: Casa de las Américas).
- Mendoza, Martha 2014 “US military expands its drug war in Latin America” en *Associated Press*, 3 de febrero.
- Panetta, León 2012 *La política de defensa para el Hemisferio Occidental* (Washington: Department of Defense United States of America).

- Sants, Ronald 2013 “Habla ‘brutal’ y la relación Estados Unidos-Caribe” en *Guardian Media*, 14 de junio.
- Suárez Salazar, Luis 2013 “Los ‘proyectos integracionistas’ del Gran Caribe: una mirada al escenario más probable” en Luis Suárez Salazar y Gloria Amézquita (compiladores) *El Gran Caribe en el Siglo XXI: crisis y respuestas*, (Buenos aires: CLACSO).
- Tickner, 2014 *Colombia, the United States, and Security Cooperation by Proxy* (Washington Office on Latin America).
- Suárez Salazar, Luis 2011 “La dinámica entre la revolución, la reforma, el reformismo, la contrarreforma y la contrarrevolución en nuestra *Mayúscula América*: algunas hipótesis” en *Memorias del bicentenario: Coloquio internacional “La América Latina y el Caribe entre la independencia de las Metrópolis Coloniales y la Integración Emancipatoria”* (La Habana: Fondo Editorial Casa de las Américas).
- United States Department of State 2012 “Joint Press Release on the United States- Colombia Action Plan on Regional Security Cooperation” (Washington: Department of State, 15 April 2012). Disponible en: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/04/187928.htm>.

Giuseppe Lo Brutto\* y Carlos Otto Vázquez\*\*

## LA INTEGRACIÓN ESTRATÉGICA DE AMÉRICA LATINA

UN PROYECTO EN DISPUTA\*\*\*

### INTRODUCCIÓN

El artículo presenta un panorama de la situación que guarda la nueva etapa de los procesos de integración en América Latina y el Caribe, y en particular la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), destacando la importancia que en estos dos mecanismos de integración vienen adquiriendo los recursos naturales como pilares para impulsar una integración estratégica, en un escenario mundial caracterizado por la reconfiguración hegemónica y la tendencia a la instauración de un mundo multipolar.

Teniendo como marco teórico general de análisis la perspectiva del sistema-mundo y la aplicación del análisis geopolítico, es decir, la incorporación del factor geográfico-espacial, del dominio efectivo del territorio y de relaciones de poder, el artículo se compone de cinco apartados y conclusiones:

\* Giuseppe Lo Brutto es profesor e investigador del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vález Pliego” de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

\*\* Carlos Otto Vázquez Salazar es Maestro en sociología y estudiante del doctorado en sociología en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vález Pliego” de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

\*\*\* Publicado en *Latin American Perspectives*, Issue 203, Vol. 42, No. 4, July 2015, 61-72.

El primer capítulo, está referido a la reconfiguración del orden mundial y regional; el segundo, en que se aborda la ALBA; el tercero, dedicado a la UNASUR; el cuarto, que trata la importancia de los recursos naturales en esta nueva etapa de desarrollo del capitalismo; y el quinto, donde se señalan los principales riesgos y desafíos de esta nueva integración.

En la parte final del artículo, se incluyen un conjunto de conclusiones donde se subraya que la integración que se está llevando a cabo en la ALBA y UNASUR es un proceso en disputa y que, para que tenga viabilidad, debe avanzar tanto en la superación del modelo extractivista basado en la explotación intensiva de los recursos naturales, como también en el establecimiento y consolidación de nuevas formas de relación Estado-sociedad, que permitan hacer viable tanto los respectivos proyectos nacionales de desarrollo en los diferentes países como las nuevas formas de relacionamiento y vinculación entre ellos.

## **I. HACIA UN NUEVO ORDEN MUNDIAL Y REGIONAL**

Contando como elemento condicionante con una crisis sistémica multidimensional, que determina los alcances que puede llegar a tener las políticas nacionales y regionales, los nuevos mecanismos de integración y cooperación Sur-Sur surgidos en la primera década del siglo XXI en América Latina y El Caribe, continúan desplegándose en medio de múltiples tensiones, producto de luchas en las que confluyen diversos intereses en pugna, que plantean nuevos y complejos desafíos.

Es en este escenario, de inestabilidad e incertidumbre global, que se ha venido dando la conformación de bloques regionales por parte de gobiernos de países que comparten intereses económicos, políticos e ideológicos, en la perspectiva de estructurar políticas regionales articuladas, para enfrentar de mejor manera los impactos provenientes del entorno mundial.

Por lo que hace a América Latina, la emergencia de importantes movimientos sociales y políticos a finales del siglo XX y la primera década del XXI, que se oponían a la aplicación de políticas neoliberales en sus respectivos países, se concretó en buen número de casos en la toma del poder político y el control del Estado por parte de gobiernos con una orientación de centro y centro izquierda, que han sido ratificados por sus pueblos en sucesivas elecciones democráticas y que han conseguido avanzar en algunos casos en la construcción de escenarios posneoliberales (Figueroa, 2011).

El cambio en la balanza interna de poder, abrió la posibilidad de crear otras formas de relacionamiento, como expresión de las nuevas necesidades de vinculación externa derivadas del replanteamiento

conceptual, institucional y operativo del papel que deben desempeñar los mecanismos de integración y cooperación regional.

De esta forma, con la creación de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América en diciembre de 2004, hoy Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en mayo de 2008, se abrió paso a una nueva etapa en los mecanismos de integración en América Latina y el Caribe, buscando superar el carácter marcadamente comercial que había definido las etapas previas de la integración regional (Estay, 2014).

Esta nueva etapa puede definirse como la etapa de la integración estratégica, ya que no sólo toma distancia de las propuestas de regionalización impulsadas desde Washington sino que, a contrapelo de lo que recomienda el discurso neoliberal, se sustenta en una política económica que recupera la activa participación del Estado en la promoción del desarrollo, lo que incluye la redefinición del conjunto de vínculos con el exterior, aplicando acciones tendientes a la defensa del espacio regional, recuperando mayores grados de autonomía y que, apoyada en buena medida en el acceso, control y usufructo de los recursos naturales, pretende hacer frente a los problemas de desigualdad y exclusión social.

Es una integración estratégica, además, porque se inscribe en el marco de desarticulación de la arquitectura política y de poder construida por los países vencedores después de la Segunda Guerra mundial y de simultánea reconstrucción y reconfiguración del tablero geopolítico global, en el que tanto la ALBA-TCP como la UNASUR buscan proyectar un crecimiento con mayores grados de soberanía regional.

A continuación se hace una breve presentación tanto de la ALBA-TCP como de la UNASUR, mostrando sus principales componentes y destacando aquellos aspectos que muestran la presencia de una clara orientación estratégica, particularmente vinculada con el acceso, manejo, control y gestión de sus recursos naturales.

## **II. LA ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA-TRATADO DE COMERCIO DE LOS PUEBLOS (ALBA-TCP)**

Si bien en América Latina y El Caribe mecanismos de integración y cooperación como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), han venido mostrando avances en su estructura institucional y en sus diferentes ámbitos de funcionamiento, han sido en la ALBA y la UNASUR donde se ha ido perfilando una integración de carácter estratégico.

Concebida inicialmente como una alianza política entre Venezuela y Cuba, y dique de resistencia para enfrentar la propuesta de enclaustramiento hemisférico contenida en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la ALBA rompe con la aplicación de los postulados neoliberales de relacionamiento externo basados en la liberalización comercial y la apertura de fronteras, mediante los cuales se buscaba adecuar los marcos jurídico-normativos de los países latinoamericanos al proyecto geopolítico estadounidense. Basada en los principios de solidaridad, cooperación, complementariedad y beneficio mutuo, la Alianza Bolivariana –que a mediados del 2014 se conformaba por nueve países<sup>1</sup> de Suramérica, Centroamérica y El Caribe–, condensa y sintetiza las nuevas realidades políticas que vienen abriéndose paso en la región.

Constituida por países que se adscriben a propuestas que en distinto grado toman distancia del capitalismo: desde Cuba con su estrategia socialista, Venezuela y el socialismo del siglo XXI, pasando por Bolivia y Ecuador con planteamientos novedosos referidos al Vivir Bien, al Buen Vivir y a la Revolución Ciudadana, la ALBA hace uso de un lenguaje antiimperialista buscando opciones fuera de los marcos del neoliberalismo en las relaciones entre sus países miembros, con un Estado que se constituye en agente político y económico fundamental.

A casi una década de haberse puesto en operación, un balance del desempeño de la Alianza Bolivariana permite identificar la existencia tanto de dificultades, como de avances que, con distinto grado de maduración, se han venido presentando en diferentes planos, entre los que destacan el ámbito social, el monetario-financiero y el energético. (Secretaría Ejecutiva del ALBA-TCP, 2010).

En el ámbito social, los logros más representativos se han expresado en la tendencia a la universalización de los derechos fundamentales a la educación y a la salud por medio de las denominadas *Misiones Sociales*, las cuales habiendo tenido su origen en Venezuela se extendieron a escala regional entre los países miembros de la Alianza, con el propósito de combatir las desigualdades sociales y construir sociedades más incluyentes mediante la participación organizada de la comunidad y la creación de poder ciudadano.

Las misiones sociales conllevan nuevas formas de relación Estado/sociedad sobre la base de una reconfiguración del tejido social y del surgimiento del poder popular en el marco de una democracia participativa.

---

1 Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, y Santa Lucía, que ingresó al ALBA el 30 de julio de 2013.

Como lo han reconocido explícitamente organismos internacionales, “La experiencia va demostrando que, en la dinámica de las misiones, las personas salen del anonimato. En su vida cotidiana, se transforman en ciudadanas y ciudadanos que adquieren visibilidad con identificación propia, que asumen proyectos y, sobre todo, que se dotan de sentido al compartir con otras personas una pertenencia y un modo de vivir, y no sólo una experiencia transitoria en una situación particular o coyuntural.” (Organización Panamericana de la Salud, 2006: 68)

En cuanto a educación, se ha alfabetizado a más de millón y medio de personas dentro del espacio ALBA, con lo cual Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador se han sumado a Cuba como territorios libres de analfabetismo, mientras que en materia de salud los logros se han concretado, entre otros aspectos, en la atención a cerca de dos millones de pacientes dentro de la *Misión Milagro*, de atención e intervención gratuita a pacientes con problemas oftalmológicos (Secretaría Ejecutiva del ALBA-TCP, 2010).

En lo que se refiere al ámbito monetario-financiero, se han conformado dos nuevas instituciones en correspondencia con la necesidad de construir un espacio monetario-financiero regional que permita disminuir los impactos provenientes de la crisis del sistema financiero internacional: por un lado, el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (*SUCRE*) y, por el otro, el Banco del ALBA (*BALBA*).

Por lo que hace al *SUCRE*, en el que participan Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, este es un mecanismo que sirve para la canalización de pagos internacionales resultantes de las operaciones de comercio recíproco entre sus países miembros. El Sistema, se basa en la utilización de una moneda virtual denominada “sucre”, cuyo registro de las operaciones se realiza en los respectivos bancos centrales, en tanto que la liquidación local (pagos a exportadores y cobros a importadores) se efectúa con las respectivas monedas locales de los países miembros.

Habiendo iniciado operaciones en enero de 2010, el Sistema Unitario de Compensación ha mostrado una evolución favorable, pasando de efectuar un total de 6 operaciones en el año 2010, por un monto equivalentes a poco más de 12 millones y medio de dólares, a 5178 operaciones por un monto superior a los 2 mil 257 millones de dólares para finales de 2013 (Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Regional del *SUCRE*, 2014).

La gradual aceptación del “sucre” como moneda virtual, muestra que se ha ido constituyendo en una opción para el pago de operaciones a nivel regional, sirviendo como apoyo en materia de soberanía

monetaria y financiera al fomentar un desacoplamiento progresivo del dólar en las transacciones en la región.

En cuanto al Banco del ALBA, que inició formalmente sus funciones el 1° de septiembre de 2009, este constituye el otro pilar de la *Nueva Arquitectura Monetario Financiera Regional* que se viene impulsando en el área. Contando con un capital suscrito de 850 millones de dólares de acuerdo a su Convenio Constitutivo (Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA-TCP 2008), en el Banco participan como miembros Bolivia, Cuba, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, la Mancomunidad de Dominica, y Venezuela.

La función sustantiva del Banco consiste en contribuir con el financiamiento de proyectos que persiguen el desarrollo económico y social sostenible, la reducción de la pobreza y las asimetrías, así como el fortalecimiento de la integración y la promoción del intercambio económico. Aunado a lo anterior, el BALBA ha venido apoyando, a través de estudios y análisis, al diseño y operación de proyectos sociales, productivos y comerciales entre los países miembros, así como los correspondientes a los Proyectos Grannacionales<sup>2</sup>.

Los Proyectos Grannacionales, que son proyectos en cuya concepción e instrumentación participan de manera conjunta dos o más países miembros del ALBA, abarcan un amplio número de ámbitos como son el social, cultural, económico, científico e industrial, entre otros. Entre los más importantes, destacan el Proyecto Grannacional de Alfabetización y Post Alfabetización, el Proyecto Grannacional de Medicamentos, así como el Proyecto Grannacional ALBA-Cultura.

En una etapa en la que la crisis financiera global se generaliza, actores como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) dan pasos en la misma dirección que la ALBA, de crear instituciones financieras con mayor autonomía, como ocurrió en la Sexta Cumbre de los BRICS efectuada en Fortaleza, Brasil, en julio de 2014, en la cual se aprobó la creación de un *Nuevo Banco de Desarrollo* por parte de los BRICS, y se suscribió el Tratado para establecer un *Acuerdo Contingente de Reservas*, cuyo fondo inicial será de 200,000 millones de dólares<sup>3</sup>.

Por lo que se refiere al ámbito energético, y abarcando más allá del espacio que conforman los países de la ALBA-TCP, destaca la iniciativa *Petrocaribe*, mediante la cual se busca asegurar la coordinación de una política integral en materia de energía, que incorpore al petróleo y sus derivados, así como el gas y la electricidad, con miras a

---

2 Página web del Banco del ALBA <http://www.bancodelalba.org/>

3 VI BRICS Summit <http://www.brics6.itamaraty.gov.br/>

garantizar un suministro estable y el balance de la matriz energética entre los países del área.

Creada el 29 de junio de 2005, e impulsada principalmente por Venezuela, en la *Iniciativa Petrocaribe* participa un total de 18 países del Caribe y América Central<sup>4</sup>, con el fin de promover la seguridad y estabilidad energética en la región, garantizado el suministro de petróleo y combustibles a través de un esquema financiero que permite el pago diferido y el financiamiento a largo plazo de la factura petrolera, a lo que se añade que, dentro de *Petrocaribe*, se ha creado empresas estatales mixtas de carácter binacional en nueve países de la zona, las cuales apoyan el proceso de construcción de la independencia energética de los países del área. (Ver cuadro 1)

**Cuadro 1**  
Empresas Mixtas en el marco de Petrocaribe

País	Empresa Mixta	Fecha de constitución
Belice	(ALBA Petrocaribe (Belize Energy) Limited)	28/06/2006
Cuba	Cuvenpetrol, S.A.	10/04/2006
Dominica	PDV Caribe (Dominica) Ltd.	05/12/2005
Granada	PDV Grenada Ltd.	21/11/2007
Jamaica	Petrojam Limited	30/01/2008
Nicaragua	Alba de Nicaragua, S.A.	16/08/2007
Rep. Dominicana	Refinería Dominicana de Petróleo, S.A.	30/10/2010
San Cristóbal y Nieves	PDV San Kitts Nevis Limited	23/02/2007
San Vicente y Granadinas	PDV Saint Vicent and The Grenadines Ltd.	15/11/2006

Fuente: Sitio oficial de Petrocaribe <http://www.petrocaribe.org/> Tomado el 18 de septiembre de 2014.

El caso de Petrocaribe, constituye un claro ejemplo de la orientación estratégica contenida en la Alianza Bolivariana, si se tiene presente el papel fundamental que tienen los hidrocarburos –particularmente petróleo y gas– en un escenario internacional caracterizado por la incertidumbre respecto al horizonte de vigencia de los minerales fósiles y donde se intensifican los conflictos por el acceso, control y usufructo de las fuentes de recursos no renovables.

4 Petrocaribe se constituyó al firmarse el Acuerdo de Cooperación Energética Petrocaribe entre la República Bolivariana de Venezuela y los siguientes trece países: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadinas, y Surinam. Petrocaribe, aumentó su membresía con la incorporación de Haití, Nicaragua y Honduras en 2007 y de Guatemala en 2008.

### III. LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR)

Formalmente constituida el 23 de mayo de 2008 mediante la firma del *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, efectuada por los presidentes suramericanos (Presidentes de América del Sur (2008))<sup>5</sup>, la UNASUR constituye un importante elemento geopolítico regional.

Conformada por el conjunto de países de América del Sur<sup>6</sup>, en el poco tiempo que lleva desde su creación la UNASUR ha impulsado acuerdos en temas referidos a la solución regional de conflictos, así como de defensa del orden democrático, ha logrado construir y consolidar una amplia estructura institucional, y ha ido creando una *visión estratégica de la integración orientada al desarrollo*, que recupera la relevancia de los recursos naturales como eje dinámico del proceso.

**En el ámbito de la solución regional de conflictos y defensa del orden democrático**, la UNASUR ha venido fortaleciendo su presencia regional con acciones como la *Declaración de la Moneda*, emitida el 15 de septiembre de 2008, en la sede del ejecutivo en Santiago de Chile, lugar en el que los presidentes suramericanos expresaron su respaldo al presidente boliviano Evo Morales frente a los conflictos ocurridos por los intentos separatistas en la Media Luna y ante la masacre de Pando (Presidentes de América del Sur, 2008a).

Un pronunciamiento similar se expresó en torno al intento de golpe de Estado y secuestro del presidente de Ecuador, Rafael Correa, efectuado el 30 de septiembre de 2010. En Reunión Extraordinaria celebrada el 1° de octubre de 2010 en el Palacio San Martín, en Buenos Aires, los mandatarios suscribieron la *Declaración de Buenos Aires*, en la que afirmaron que sus respectivos gobiernos no tolerarían, “bajo ningún concepto, cualquier nuevo desafío a la autoridad institucional ni intento de golpe al poder civil legítimamente elegido”; y decidieron el traslado inmediato de sus Cancilleres a la ciudad de Quito, para expresar el pleno respaldo al Presidente Rafael Correa y al pueblo ecuatoriano (Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR; 2010).

De igual forma, el 28 de junio de 2012 la UNASUR condenó el golpe de Estado perpetrado por el senado de Paraguay en contra del

---

5 El Tratado Constitutivo de UNASUR fue ratificado por cada uno de los países miembros en las siguientes fechas: Bolivia, 11 de marzo de 2009; Ecuador, 15 de julio de 2009; Guyana, 11 de febrero de 2010; Venezuela, 13 de marzo de 2010, Perú, 10 de mayo de 2010; Argentina, 9 de junio de 2010; Chile; 22 de noviembre de 2010; Surinam, 9 de enero de 2011; Uruguay, 30 de noviembre de 2010; Colombia, 28 de enero de 2011; Brasil 7 de julio de 2011; y Paraguay, 11 de agosto de 2011.

6 Los doce países que forman parte de la UNASUR son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela.

presidente Fernando Lugo y acordó suspender la participación de los representantes paraguayos en la reunión de UNASUR efectuada en la ciudad de Mendoza, Argentina el 29 de junio de ese año.

La participación de UNASUR como interlocutor regional se ha visto fortalecida con la definición de posturas comunes ante pretensiones injerencistas externas, como la presencia militar inglesa en las Islas Malvinas (Estados Miembros de UNASUR, 2012); la condena al bloqueo y acoso económico impuesto por Estados Unidos contra Cuba desde hace más de medio siglo y, más recientemente, el respaldo a la postura de Argentina ante el fallo judicial referido a un grupo minoritario de tenedores de títulos de deuda soberana pendientes de reestructuración (fondos buitres), ante lo cual los mandatarios manifestaron su solidaridad con el gobierno y pueblo argentino y destacaron los esfuerzos realizados por Argentina en el proceso de reestructuración de su deuda soberana (Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR, 2014).

**En lo que se refiere a su institucionalidad,** la *UNASUR* ha ido incorporando un número importante de ámbitos hasta dar forma a una estructura institucional conformada por los siguientes doce Consejos Sectoriales<sup>7</sup>.

- Consejo Energético Suramericano
- Consejo de Defensa Suramericano
- Consejo de Salud Suramericano
- Consejo Suramericano de Desarrollo Social
- Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
- Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas
- Consejo Suramericano de Economía y Finanzas
- Consejo Electoral de UNASUR
- Consejo Suramericano de Educación
- Consejo Suramericano de Cultura
- Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación
- Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

---

<sup>7</sup> Para una revisión más puntual del funcionamiento de cada uno de los Consejos se recomienda revisar la página electrónica de la UNASUR: <http://www.unasursg.org/>

La amplitud de temas abordados dentro de la institucionalidad de UNASUR, pone de manifiesto tanto los alcances que persigue este mecanismo regional, como también la visión estratégica inmersa en el mismo, al incorporar ámbitos sensibles en materia de integración que no eran incluidos en los mecanismos de integración en etapas anteriores.

En lo que se corresponde al funcionamiento de los Consejos, si bien todos han desplegado un conjunto de iniciativas en sus respectivas áreas de competencia para hacer frente a la problemática regional, dado el espacio con que se cuenta sólo se desarrollará lo referido al Consejo Suramericano de Defensa y al Consejo Energético Suramericano, teniendo presente en ambos casos los claros componentes estratégicos contenidos en ellos,

En lo que se refiere al Consejo Suramericano de Defensa, entre las acciones realizadas dentro del mismo se encuentra el estudio metodológico para conocer el inventario militar de los países suramericanos; avanzar en el establecimiento de una política para hacer frente a las amenazas cibernéticas e informáticas en el área de defensa; diseñar y producir regionalmente un sistema de aeronaves no tripuladas; y elaborar una propuesta para crear la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE)<sup>8</sup>.

Otro de los aspectos en que se concretó el esfuerzo de los países suramericanos en materia de defensa, lo constituyó la creación en mayo de 2011 del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED)<sup>9</sup>, que tiene su sede en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, el cual promueve la definición de los intereses regionales, identificando los desafíos, factores de riesgo y amenazas, así como también las oportunidades para la defensa y la seguridad regional tanto en el presente como en el mediano y largo plazo. Como parte neurálgica dentro de UNASUR, el Centro impulsa la construcción de una visión compartida, identificando los enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes que permitan articular políticas en materia de seguridad regional.

Por lo que hace al Consejo Energético Suramericano, este ha llevado adelante un conjunto de reuniones al más alto nivel, con la participación de los ministros de energía, petróleo y sectores afines de

---

8 La Primera Reunión de la Escuela Suramericana de Defensa tuvo lugar a principios de abril de 2014 en el Ministerio de Defensa de Ecuador y se realizó en cumplimiento del mandato de la V Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano, efectuada el 20 de febrero de ese año. Para más detalles, consultar el sitio electrónico del Consejo de Defensa Suramericano, donde se encuentran las actas, comunicados, declaraciones, documentos, estatutos, informes, instructivos, minutas y resoluciones emanados de dicho Consejo. <http://docs.unasursg.org/alfresco/faces/jsp/browse/browse.jsp>

9 <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/01-CEED/01-Mision.html>

los países suramericanos, en las cuales se ha avanzado en la conformación del *Tratado Energético de UNASUR*, el cual si bien no ha sido suscrito todavía, si se han dado pasos para su ulterior concreción.

Asimismo, en dichas reuniones se ha expresado el interés conjunto de los países suramericanos para definir y concretar un *Plan de Acción para la Integración Energética Regional*, así como los *Lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana*.

Reconociendo “que en la región suramericana se concentra la mayor cantidad de recursos naturales, en particular los grandes reservorios de petróleo y uno de los más grandes de gas, así como también grandes potenciales hidroeléctricos, yacimientos de carbón y bioenergía, lo cual nos obliga a ejercer el derecho soberano sobre estos recursos” Ministros de Energía (2012), en el Consejo se ha venido trabajando también en la elaboración del *Balance Energético de Suramérica*.

Estando bajo estudio la posibilidad de crear un Instituto de Investigaciones Energéticas de UNASUR, el Consejo Energético Suramericano ha venido trabajando con asesoría de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE)<sup>10</sup>, subrayando la necesidad del manejo soberano de los recursos naturales por parte de los países de UNASUR, que permita garantizar la seguridad energética nacional, al tiempo de generar estrategias y acciones de largo plazo a escala regional.

#### IV. GEOPOLÍTICA DE LOS RECURSOS NATURALES

En un marco global caracterizado por la presencia de múltiples conflictos, tensiones y contradicciones –en el cual se condensa la lucha por la hegemonía– el acceso, manejo y usufructo de los recursos naturales se transforma en un aspecto vital.

Dichos recursos constituyen los soportes efectivos del poder, por lo que revisar el papel que ellos pueden desempeñar en esta etapa del regionalismo estratégico latinoamericano, se convierte en un imperativo para poder atisbar sobre las posibilidades y futuros desafíos.

Si bien la lucha por el liderazgo global incorpora aspectos de orden político, estratégico, geográfico, demográfico, militar y cultural, lo cierto es que desde el punto de vista estrictamente económico la

---

10 La OLADE se creó el 2 de noviembre de 1973 con la suscripción del *Convenio de Lima*, instrumento constitutivo de la Organización, que ha sido ratificado por los 27 países de América Latina y el Caribe miembros de la OLADE: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Barbados, Cuba, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Tomado de la página oficial de la Organización <http://www.olade.org/es>

capacidad hegemónica se sustenta en el desarrollo, control, gestión y capacidad de monopolización de la producción estratégica y de los elementos estratégicos de la reproducción.

Habiendo un grupo de materias primas que son esenciales para la reproducción material global, cuyo valor estratégico está en función de su utilización en escala masiva, adquiere relevancia conocer la ubicación y características territoriales y espaciales en que dichas materias primas se producen, así como lo referido al acceso, apropiación, concentración y manejo de las mismas.

Por lo que se refiere a América Latina, ésta posee importantes reservas de recursos naturales considerados estratégicos, lo que incluye a los minerales fósiles y no fósiles, fuentes de abastecimiento de agua dulce, así como una considerable diversidad biológica y ecosistemas, de lo que se desprende la necesidad de fortalecer la propiedad soberana de los Estados sobre los recursos naturales si se tiene en cuenta que “En el tablero de la geopolítica mundial la disputa global por recursos naturales estratégicos direccionará los movimientos de los grandes consumidores hacia las principales reservas del planeta” (Bruckmann, 2013: 10).

En relación con el agua, un estudio reciente de la CEPAL elaborado a solicitud de la Secretaría General de la UNASUR, muestra que el conjunto de América Latina y el Caribe, con menos del 6 por ciento de la población mundial, cuenta con alrededor del 30 por ciento del total de los recursos hídricos renovables del mundo, lo que representa más del 70 por ciento del agua del continente americano (CEPAL, 2013).

La disputa por la apropiación y el control del agua ha tendido a intensificarse en los últimos años en el marco de su creciente privatización y mercantilización por parte de los corporativos transnacionales. En América Latina, lo ocurrido en Cochabamba, Bolivia en el año 2000, en relación a las protestas populares y a la lucha desatada en la llamada *Guerra del Agua*, constituyó un primer y significativo aviso del nivel de intensificación que pueden alcanzar los conflictos en torno a los recursos hídricos en el continente (Shultz, 2008).

Teniendo en cuenta elementos de carácter estratégico, como son los referidos al nivel de extracción de agua, así como la magnitud de las reservas de aguas subterráneas en cada país y región, Estados Unidos aparece como un peligro potencial en la lucha por el dominio y apropiación del agua. “Los intereses en disputa son colosales. Estados Unidos necesita asegurar el abastecimiento de agua dulce. Los datos muestran que el nivel de su consumo está acabando con sus reservas de agua subterránea (...) En este contexto, América del Sur representa la mejor opción para Estados Unidos (...) El continente se debe preparar para enfrentar estrategias multidimensionales de apropiación y

control del agua que posee y de los ecosistemas que de ella dependen” (Bruckmann, 2012: 13).

Otro aspecto central dentro de los recursos naturales, tiene que ver con la producción y magnitud de las reservas mundiales de minerales estratégicos. Como se puede ver en el Cuadro 2, en América Latina se concentra un porcentaje importante de las reservas probadas de minerales estratégicos, que son soporte efectivo en el ejercicio de la hegemonía, por tener una fuerte intervención en las industrias que determinan las formas y rumbos que toma la producción capitalista mundial.

**Cuadro 2**  
América Latina. Reservas probadas de minerales estratégicos en relación con el Mundo. (en porcentajes)

Mineral	Reservas respecto al mundo
Niobio	98 %
Litio	85 %
Tantalio	59 %
Renio	54 %
Plata	42 %
Cobre	36 %
Selenio	33 %
Estaño	33 %
Boro	20 %

Fuente: UNASUR y Organización Latinoamericana de Energía (2013). Tomado el 18 de septiembre de 2014.

En el cuadro, se puede apreciar la magnitud de las reservas de minerales estratégicos situadas en América Latina y el Caribe en relación con las reservas totales mundiales, en donde destacan los casos del niobio, litio, tantalio, renio, plata, cobre, selenio, estaño y boro.

Por su carácter imprescindible en las industrias productoras de tecnología de punta y por ser minerales relativamente escasos en función de su escala de utilización en el sector militar y en la reproducción de la estructura fundamental del aparato productivo, el acceso a algunos de los minerales estratégicos previamente señalados es considerado una cuestión de seguridad nacional, por lo que no puede descartarse un acrecentamiento de las presiones de orden económico, financiero, político y/o militar, tanto por parte de los gobiernos de las grandes potencias como de las empresas transnacionales con sede en los distintos países –bien sea de Estados Unidos o del resto del mundo–, todos ellos buscando el control de los recursos naturales como

parte de una estrategia de apropiación multidimensional para garantizar y extender los derechos a la prospección, exploración, extracción y explotación de dichos recursos en América Latina.

## V. RIESGOS Y DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN ESTRATÉGICA

Como proceso en marcha, la integración que se viene impulsando en América Latina y el Caribe se encuentra sometida a avances y retrocesos. Entre los desafíos a enfrentar para avanzar en la consolidación de una integración como la que se pretende profundizar en América Latina y el Caribe, están aquellos vinculados a la necesidad de procesar adecuadamente los distintos conflictos de orden interno y externo que se vienen desplegando en diferentes ámbitos.

En lo que respecta al ámbito interno, interesa subrayar que la estrategia de desarrollo impulsada por un número importante de países que forman parte tanto de la ALBA-TCP como de la UNASUR, ha sido severamente cuestionada por movimientos sociales, organización populares, grupos indígenas y campesinos, y por sectores de la intelectualidad militante, tanto por sus severas implicaciones ambientales como por sustentarse en la explotación intensiva de los recursos naturales y particularmente en la sobreexplotación de los recursos energéticos y minerales como parte de un nuevo extractivismo (Gudynas, 2009).

El llamado *neoextractivismo*, si bien se ha utilizado para aplicar políticas que han permitido disminuir la desigualdad y atenuar la polarización mejorando las condiciones de vida de la población, debe ser superado dando paso a la formulación de una estrategia regional integral en el manejo de los recursos naturales, que conlleve una reappropriación social de la naturaleza y al establecimiento de una nueva relación hombre-naturaleza.

Aunado a lo anterior, urge implementar mecanismos de consulta efectiva con los grupos indígenas y campesinos respecto a la gestión de los recursos naturales ubicados en sus territorios, ante las crecientes acciones de protesta de las poblaciones que han venido siendo afectadas por la actividad extractiva, los cuales han emprendido luchas de resistencia y emancipación ante el despojo de que vienen siendo objeto por parte de gobiernos que, dentro de una propuesta teórica progresista, han tendido a reproducir patrones de comportamiento similares a los de las empresas transnacionales, lo que ha conducido incluso a la expulsión de las poblaciones locales de los territorios en que se encuentran ubicados dichos recursos (Delgado, 2013).

En lo que se refiere al ámbito de las relaciones con el exterior, un punto fundamental tiene que ver sin dudas con el acentuado incre-

mento de las relaciones económicas que los países de América Latina y el Caribe han venido realizando con China, y con los riesgos y oportunidades que dicha relación puede tener en el futuro inmediato para la región.

No cabe duda que la presencia de China en América Latina y el Caribe responde a una reconfiguración de la economía mundial que pone en tela de juicio la hegemonía estadounidense en el mundo pero sobre todo en el continente latinoamericano, estableciendo un nuevo escenario multipolar<sup>11</sup>.

A lo largo de los últimos 15 años, la presencia de China en América Latina ha logrado consolidarse de manera imponente al congregarse inversiones multimillonarias con acuerdos bilaterales y multilaterales que hacen del gigante asiático uno de los partners comerciales más importante para la región (Lo Brutto, 2014).

Resulta innegable el rol determinante que los recursos naturales tienen en esta relación, obedeciendo a la creciente necesidad de mayores volúmenes de materias primas provenientes del extranjero requeridas por China, que al combinarse con la ventaja comparativa en mano de obra barata que posee han potencializado su crecimiento económico, el cual no ha sido inferior al 7 % anual durante los últimos 20 años.

Para nuestra región, esto ha representado un elemento esencial que ha influido en la toma de decisiones de los gobiernos de izquierda, permitiendo avanzar en dirección de una nueva inserción de los países de América Latina en la economía mundial, en función del papel primordial que el gigante asiático constituye a nivel geoeconómico, geopolítico y geoestratégico (Lo Brutto, 2014).

La cooperación Sur-Sur entre China y los países de América Latina y el Caribe, además de perseguir los objetivos de equidad social, multilateralismo político y desarrollo económico, también busca contribuir a impulsar un nuevo orden mundial que otorgue el justo peso a las relaciones políticas y económicas internacionales de los países del Sur, motor de la economía mundial en los últimos 10 años.

Este nuevo multilateralismo estratégico del Sur permitiría poner en tela de juicio el papel del dólar en la economía mundial y otorgar un mayor protagonismo a los países del Sur en relación a las instituciones internacionales, mismas que en nuestra opinión actualmente son obsoletas y reflejan un orden mundial arcaico, carente de sentido

---

11 Actualmente Beijing amenaza con convertirse en un factor de desestabilización para Washington en la región, al representar un riesgo de seguridad emergente a sus intereses en el hemisferio dada su activa diplomacia en áreas "sensibles" como Cuba, Venezuela y el Canal de Panamá. (Cardozo, 2007:2)

con respecto a los equilibrios económicos y políticos internacionales que les forjaron hace casi 70 años.

También en el ámbito de las relaciones externas, otro desafío para consolidar una integración estratégica lo constituye la Alianza del Pacífico, mecanismo creado el 6 de junio de 2012 que aglutina a Colombia, Chile, México y Perú, países que han mostrado un mayor acercamiento con las propuestas estadounidenses de integración y que han suscrito tratados bilaterales de libre comercio con el país del norte bajo las condiciones impuestas por Washington, es decir, modificando las leyes internas en temas como inversión, propiedad intelectual, derechos laborales y protección ambiental, entre otros,

La Alianza del Pacífico se introduce como cuña en el cuerpo de los mecanismos del regionalismo estratégico y obliga al resto de países de la Unión Suramericana a atajar los intentos de implosión que podrían ser atizados desde los países que, formando de manera previa parte de UNASUR, han decidido crear una Alianza funcional a los intereses geopolíticos estadounidenses.

Otro desafío que deberán enfrentar los mecanismos de integración y cooperación se refiere al papel que dentro de ellos viene desempeñando de manera preponderante un solo país: para el caso de la ALBA-TCP Venezuela y, en el caso de UNASUR, Brasil.

Por lo que se refiere a la ALBA-TCP, la desigual distribución y falta de equilibrio entre los países miembros del mismo, con Venezuela encabezando el proceso, seguido de Cuba, Bolivia, Ecuador y Nicaragua, y donde los países caribeños tienen un papel marginal, se ha acompañado de un acentuado presidencialismo, el cual ha constituido uno de los rasgos predominantes en el funcionamiento de la Alianza. Además, un cambio en la conformación tanto del congreso, como en la designación por la vía electoral de un presidente apoyado por la actual oposición podría poner en grave riesgo la viabilidad de este proyecto de gran envergadura subregional.

Por lo que se refiere a la UNASUR, la magnitud de las dimensiones de Brasil, que se puede apreciar en su creciente gravitación política, económica, financiera, tecnológica y militar, que lo hace constituirse en una potencia emergente junto con el resto de países que conforman los BRICS, ha implicado que parte importante de las iniciativas impulsadas desde la UNASUR se sustente en propuestas que resultan funcionales a la visión geopolítica y a los intereses del gigante sudamericano.

Ya en 1977, Marini utilizó el concepto de *subimperialismo* para referirse a la situación particular de Brasil y a su capacidad para ejercer una política expansionista relativamente autónoma (Marini, 1974). De manera reciente, distintos autores han abordado diferentes aspectos

tos referidos al subimperialismo brasileño y la globalización (Flynn, 2007); a la teoría del subimperialismo brasileño (Bueno, 2009); a Brasil y su acción subimperialista en América Latina (Tavares, 2011), a la relación entre la integración regional y un nuevo imperialismo (Zibechi, 2012), así como al subimperialismo brasileño en Bolivia y América Latina (Luce, 2011).

Las amenazas derivadas de las tentaciones de imponer un proyecto imperialista o subimperialista en la región suramericana, deben ser tomadas en cuenta. En tal sentido, dichas tentaciones imperialistas brasileñas deben ser atajadas de manera simultánea desde varios frentes: en primer lugar, por los gobiernos de aquellos países que forman parte de la UNASUR y que perciben el peligro de una integración subordinada a los intereses geopolíticos brasileños.

En segundo lugar, por las comunidades indígenas y grupos campesinos de los países de la Unión, que están siendo afectados por la estrategia de integración suramericana y, particularmente, por aquellos proyectos contenidos en la *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)* -que forma parte del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR- en la cual los capitales e inversiones brasileñas tienen un papel fundamental<sup>12</sup>.

Y, en tercer lugar, por la activa participación de los movimientos sociales, organizaciones civiles y la sociedad brasileña en general, en función de la necesidad de someter a un control popular tanto las inversiones como el propio proyecto de expansión brasileña en su conjunto.

## **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

Una integración de nuevo tipo, de carácter estratégico, como la que están intentando impulsar los países de América Latina y el Caribe, que posibilite un reposicionamiento regional con mayores grados de autonomía en el proceso de construcción global de un mundo multipolar y pluricéntrico; que implique una toma de distancia respecto a los dictados de Washington; que esté orientada al desarrollo en beneficio de los pueblos; y que incorpore el control y gestión racional de los recursos naturales como uno de los ejes de dicha estrategia, constituye por definición un proyecto en disputa en varios sentidos.

---

12 Cabe señalar que la IIRSA, que tiene como objetivo el desarrollo de proyectos de infraestructura regional en materia de transporte, energía y telecomunicaciones, y que para finales de 2013 contaba con una cartera de 583 proyectos por un monto superior a los 157,730 millones de dólares, distribuidos a lo largo y ancho de toda América del Sur, ha venido siendo el centro de las denuncias de las comunidades y grupos campesinos, por los severos impactos sociales y ambientales que conllevan dichos proyectos. Más información disponible en <http://www.iirsa.org/>

Porque conlleva un desafío teórico-práctico de gran magnitud, si se tienen presentes los graves problemas y dificultades que en distintos ámbitos viene enfrentando el proceso integracionista europeo, el cual a lo largo de más de cinco décadas, sirvió como referente para otras experiencias de integración.

Porque debe ir corrigiendo sobre la marcha, errores derivados del hecho de que una integración estratégica como la que se está llevando a cabo en América Latina y el Caribe, constituye una experiencia inédita en la región.

Y porque debe encontrar soluciones en el corto plazo al nuevo extractivismo, generando políticas para un aprovechamiento sustentable y racional de los recursos naturales, y teniendo presente de manera simultánea el papel estratégico que conlleva el acceso y control de esos recursos en el actual contexto global, caracterizado por el acentuado deterioro del medio ambiente y la búsqueda de soluciones a nivel internacional al grave problema del cambio climático.

La construcción y proyección de un pensamiento estratégico en materia de integración en la región, constituye un requisito obligado en un entorno de conflicto, incertidumbre y crisis. En esta disyuntiva, los gobiernos de los países latinoamericanos pueden ver severamente limitadas sus posibilidades de salir adelante sin la incorporación de los pueblos en el conjunto de medidas que vienen impulsando.

Avanzar en la conformación de nuevas formas de relación sociedad-Estado parece ser uno de los talones de Aquiles con los que podría tropezar la nueva integración, de lo que se desprende la necesidad de un trabajo político intenso y permanente, y de incorporación de la participación comunitaria a la toma de decisiones en todos los niveles, que permita la construcción de una amplia red de defensa de los proyectos nacionales y regionales, para potenciar las posibilidades de llevar adelante la integración con visión estratégica a que se ha hecho referencia a lo largo del artículo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Bruckmann, Mónica 2013 “Recursos naturales, biodiversidad y medio ambiente en UNASUR: una visión estratégica” en *ALAI América Latina en movimiento* N°488, septiembre, *Recursos y desarrollo: estrategias en la unión suramericana* (Quito).
- Bruckmann, Mónica 2012 “La centralidad del agua en la disputa global por los recursos estratégicos” en *ALAI América Latina en movimiento* N° 473, marzo, *Extractivismo: contradicciones y conflictividad* (Quito).
- Bueno, Fábio, Seabra, Raphael 2009 “A teoria do subimperialismo brasileiro: notas para uma (re)discussão contemporânea”. 33° Encontro Anual da ANPOCS.

- Cardozo, Gustavo 2007 “China y ALC: Planeamiento estratégico y cooperación” en *Centro Argentino de Estudios Internacionales Programa Asia-Pacífico*. Consultado el 20 de mayo de 2014. Disponible en: [http://www.caei.com.ar/sites/default/files/22\\_2.pdf](http://www.caei.com.ar/sites/default/files/22_2.pdf)
- CEPAL 2013 *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe. Contribución de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR 2014 *Declaración en respaldo a la posición de la República Argentina en la reestructuración de su deuda soberana*, 24 de junio.
- Delgado Ramos, Gian Carlo (Coordinador) 2013 *Ecología política del extractivismo en América Latina: casos de resistencia y justicia socio ambiental* (Buenos Aires: CLACSO).
- Estados Miembros de UNASUR 2012 *Declaración Especial sobre la cuestión de las Islas Malvinas*, 30 de noviembre.
- Estay Reyno, Jaime 2014 *La integración latinoamericana y caribeña, desde los años cincuenta a la actualidad* (Buenos Aires: CLACSO).
- Flynn, Matthew 2007 “Between Subimperialism and Globalization: A Case Study in the Internationalization of Brazilian Capital” en *Latin American Perspectives*, november, vol 34, pp. 9-27.
- Figueroa, Carlos 2011 *¿Posneoliberalismo en América Latina? Los límites de la hegemonía neoliberal en la región* (México: BUAP/ Juan Pablos Editores).
- Gudynas, Eduardo 2009 “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual” en *VVAA Extractivismo, política y sociedad* (Quito: CAAP/CLAES).
- Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR 2010 *Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador*. Palacio San Martín, Buenos Aires, 1° de octubre.
- Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA-TCP 2008 *Convenio Constitutivo del Banco del ALBA*, 5 de noviembre.
- Lo Brutto, Giuseppe, Cruz Humberto, González G., 2014 *Las relaciones China-América Latina y el Caribe al amanecer del tercer milenio: ¿mutuo beneficio o dominación?*, Mimeo. Documento presentado para su publicación en el XVII Congreso de AHILA, Freie Universitat Berlin.

- Luce Mathias 2011 “El subimperialismo brasileño en Bolivia y América Latina”. Disponible en: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=116643>
- Marini, Ruy Mauro 1977 “La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo” en *Cuadernos Políticos* N° 12 (México: Ediciones Era, México) abril-junio. Disponible en: [http://www.marini-escritos.unam.mx/006\\_acumulacion\\_es.htm](http://www.marini-escritos.unam.mx/006_acumulacion_es.htm)
- Ministros de Energía, Petróleo y sectores afines de Suramérica 2012 *Declaración de la III Reunión del Consejo Energético de Suramérica*, Caracas, 18 de mayo.
- Organización Panamericana de la Salud 2006 “Barrio Adentro: Derecho a la salud e inclusión social en Venezuela” (Caracas) julio.
- Presidentes de América del Sur 2008 *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas* (Brasilia) 23 de mayo.
- Presidentes de América del Sur (2008a) *Declaración de La Moneda*, Santiago, Chile, 15 de septiembre.
- Secretaría Ejecutiva del ALBA-TCP (2010) *ALBA-TCP Construyendo un Mundo Pluripolar Cumbres 2004-2010*, Caracas, octubre.
- Shultz, Jim 2008 “La guerra del agua en Cochabamba y sus secuelas” en Shultz, Jim y Melissa Crane Draper (Editores) *Desafiando la globalización. Historias de la experiencia boliviana* (La Paz: El Centro para la Democracia/Plural editores).
- Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Regional del SUCRE 2014 *Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos. Informe de gestión 2013* (Caracas).
- Tavares, Elaine 2011 *Brasil y su acción subimperialista en América Latina*. Disponible en: <http://alainet.org/active/51549>
- UNASUR y Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) 2013 *Potencial de recursos energéticos y minerales en América del Sur: coincidencias jurídicas hacia una estrategia regional* (Quito: UNASUR/OLADE).
- Zibechi, Raúl 2012 *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo* (Bogotá: Ediciones desde abajo).

Ronaldo Munck\*

## REPENSANDO AMÉRICA LATINA

### ¿REGRESANDO AL FUTURO?\*

DESDE EL AÑO 2000 la mayor parte de Latinoamérica — con las importantes excepciones de México y Colombia— ha tenido gobiernos de izquierdas de algún tipo. Es importante señalar ya desde el principio lo inusitado de estos gobiernos de izquierdas. Desde Jacobo Arbenz en Guatemala en los años 50 del siglo XX, Salvador Allende en Chile en los 70 y los Sandinistas en Nicaragua en los 90, no ha habido una izquierda que se definiese como tal en ningún gobierno de América Latina (a excepción de Cuba, por supuesto). Desde luego, tampoco tiene precedentes un giro de este tipo a lo largo de toda una región. También es significativo en términos de historia mundial que este giro a la izquierda (aunque lo que entraña aún está por determinar) haya ocurrido sólo una década después de la caída del muro de Berlín y la declaración de Fukuyama (1992) del “fin de la historia”. Se suponía que nos estábamos moviendo hacia un mundo chato post-ideológico en el que la globalización neoliberal iba a ser completamente hegemónica. El que un presidente (Chávez) proclamase

\* Ronaldo Munck es profesor de sociología en la Dublin City University y editor participante de *Latin American Perspectives*.

\*\* Publicado en *Latin American Perspectives*, Issue 203, Vol. 42, No. 4, July 2015, 73-91.

el “socialismo del siglo veintiuno” no es algo que se hubiese esperado para nada en aquel momento.

Ha habido un enorme interés a escala internacional por el ascenso de los gobiernos de izquierdas en América Latina. No obstante, gran parte del análisis que ha generado a menudo se ha visto reducido a la “izquierda buena” frente a la “izquierda mala”. Se considera que el primer tipo ha aprendido las lecciones económicas de la fase neoliberal y muestra un respeto sano por las normas políticas liberales democráticas de Occidente. El segundo se considera irresponsable desde el punto de vista económico y políticamente autoritario. En definitiva, se nos hace creer que hay una izquierda democrática y una izquierda populista. Esto es en esencia una perspectiva neocolonial, con su visión del buen salvaje, que ha aprendido bien la lección, y el paisano rebelde, aún salvaje en parte, que gastará dinero que no ha ganado y hará promesas falsas a la gente, todo sostenido por un tipo de carisma dudoso, no racional, no europeo.

Respecto a las variantes de la izquierda, en realidad no hay una izquierda socialdemócrata claramente definida, aunque los socialistas chilenos y F. H. Cardoso en Brasil son los nombres que más suenan en este contexto. Pero hay quienes pueden considerar a estas figuras políticas como pertenecientes al centroderecha. Sea como fuera, aspiran claramente a un modelo socialdemocrático en lo económico y lo político. La democratización de la economía de mercado, ó por lo menos su regularización o reorganización para compensar las desigualdades que conlleva es una creencia clave. En términos políticos, predica una reforma del estado y una política social basada en el empoderamiento y la construcción de capacidades. El filósofo y político brasileño Roberto Mangabeira Unger (2011: 42), a quien se podría percibir como un socialdemócrata heterodoxo, sostiene claramente que “el empoderamiento, tanto educativo como económico, del trabajador y del ciudadano individual, la democratización de la economía de mercado y el establecimiento de una solidaridad social basada en la responsabilidad social requieren una profundización de la democracia para sostenerse”. La democracia es, pues, central en esta nueva corriente política latinoamericana, y esto es, probablemente, algo único.

La llamada izquierda populista no es, desde luego, una categoría autoproclamada sino más bien un epíteto desplegado contra los nacionalistas radicales por los observadores nacionales e internacionales. Podríamos decir que adopta un enfoque para democratizar la democracia distinto del de los discursos más socialdemócratas europeos que acabamos de mencionar. En el fondo de esta corriente “populista” subyace un compromiso con el nacionalismo económico y una recuperación de la categoría de pueblo. Así, por ejemplo, Néstor Kirchner en Argentina “estableció una línea discursiva divisoria”

(Panizza, 2009: 245) entre el neoliberalismo antinacional anterior del Presidente Menem y los militares y su propio proyecto político, que se presentó como la manifestación en aquel momento de la política nacionalpopular de los años 40 y 50. Su sistema económico reflejaba el neodesarrollismo que articulaba la Comisión Económica y Política para Latinoamérica (CEPAL) y su política estaba basada en la democracia y el personalismo. En lugar de interpretar esta “izquierda populista” desde un punto de vista exclusivamente negativo y antidemocrático, sería mejor concebirla como una izquierda consistente en una serie de gobiernos nacionales-populares que representan una política nacionalpopular para el siglo XXI y que vuelven a equilibrar la globalización a favor del Estado Nacional.

Desde el punto de vista de la izquierda internacional, con frecuencia se considera que la alternativa progresista más importante es la izquierda de base o autonomista simbolizada con mayor claridad por los zapatistas. Desde luego, han circulado muchos mitos sobre los zapatistas, y su autonomismo nunca se ha teorizado verdaderamente, aunque *Change the World Without Taking Power*, John Holloway (2002) se acerca a una versión no autorizada. Para Holloway “el punto de partida de la reflexión teórica es la oposición, la negatividad, la lucha. De la ira es de donde nace el pensamiento”. Dado que las relaciones capitalistas están en todas partes, incluso integradas en el estado, intentar tomar las riendas del poder por medios reformistas o revolucionarios es inútil. Así, “la lucha para liberar el poder no es la lucha para construir un contrapoder, sino más bien un antipoder”. Esta estrategia es un rechazo del estado, del poder y de la forma de partido y, en mi opinión, es negativa en última instancia.

Existe, por supuesto, otra izquierda que no es ni socialdemócrata, ni populista ni autonomista. Se trata de una izquierda independiente que se enmarca en la tradición de Mariátegui y Gramsci, que no se centra en la realidad nacional pero desde una perspectiva internacionalista. Se opone claramente a la nueva tradición socialdemócrata, a la que ve con pocas perspectivas incluso en comparación con la socialdemocracia europea de comienzos del siglo XIX, cuando las condiciones eran mucho más favorables. Ha sido consciente desde hace mucho tiempo de las connotaciones negativas que tiene la política nacionalista y populista en la construcción de una estrategia para el poder de los trabajadores en Latinoamérica. Lo que quizás resulta más sorprendente es que es bastante crítica de la corriente autonomista, a la cual contrapone una reposicionamiento de la política en el centro. De este modo, Guillermo Almeyra (2004: 81) critica ferozmente a los Zapatistas por “refugiarse en un apoliticismo mal definido . . . caracterizado por el silencio y la ausencia total de debate sobre las grandes cuestiones nacionales e

internacionales”. Si bien hay un sentimiento de frustración en relación a los partidos políticos, no es posible escapar del ámbito político — y de la cuestión del poder — escondiéndose detrás de las multitudes. Para que sea posible otro mundo, la resistencia desde abajo no es suficiente y se debe forjar una estrategia nueva para llegar al poder.

La mayor división en términos de estrategia política está en si los gobiernos despliegan un estilo político y políticas económicas populistas o no. De este modo, tenemos los gobiernos de la “izquierda buena” de Chile, Brasil y Uruguay frente a los gobiernos de la “izquierda populista” de Venezuela, Argentina, Ecuador y Bolivia. La izquierda que se comporta bien se percibe como honesta y responsable, huye del populismo y no se oculta tras una retórica vacía contra los EEUU. Sus políticas económicas son moderadas — neoliberalismo con rostro humano— y desde luego no se dedica a llevar a cabo renacionalizaciones. Para Morales (2008: 238) también hay una “izquierda de capa y espada” que “ofrece un paquete de iniciativas de bienestar social, impulsos al consumo y a los salarios, concesiones ad hoc a los intereses comerciales y proclamaciones nacionalistas”. Dada la fragilidad de la base que la sostiene, su éxito sólo puede ser efímero y depende de factores externos tales como el estar en proceso de recuperación de una crisis catastrófica (Argentina) o tener la fortuna de disfrutar de una enorme riqueza derivada del petróleo (Venezuela).

Este tipo de dicotomía es un poco caricaturesca y es necesario que la superemos. Una lectura alternativa sería la de Steve Ellner (2012: 2), basada en un análisis atento de los datos, que propone los gobiernos de Hugo Chávez (Venezuela), Evo Morales (Bolivia) y Rafael Correa (Ecuador) como una categoría común. Para él “los tres tenían amplias mayorías en el congreso que permitían el apoyo democrático a la transformación social, enfatizaban la participación social por encima de la productividad social, diversificaban las relaciones económicas y promovían una democracia nacional radical contraria a la democracia liberal tradicional”. Desde luego la izquierda tradicional podría, con cierta justificación, decir que ésto no era socialismo tal y como ellos lo entendían. No obstante, en general no cabe duda de que esos tres gobiernos son verdaderamente radicales, con una base de participación popular considerable, y no se han dedicado a una persecución severa de la oposición.

Otros analistas, entre ellos Cardoso (2001), han identificado una izquierda socialdemócrata visible en Brasil (Cardoso y Lula), Chile (los gobiernos de la concertación) y Uruguay. Los orígenes políticos de los tres partidos del gobierno son bastante diferentes: el Partido de los Trabajadores centrado en el ámbito laboral en Brasil, la coalición Socialista-Démocrata-cristiana en Chile y la amplia izquierda Frente

Amplio en Uruguay, que incluye a antiguos Tupamaros. Aún así, se perciben como si hubiesen adoptado una dirección “responsable”, que no amenaza a los intereses creados. En Chile, durante muchos años las estructuras políticas de Pinochet no se tocaron, y su estrategia económica ha permanecido más o menos intacta, si bien es cierto que se le ha añadido un “rostro humano”. En Uruguay, un presidente que había sido líder de los Tupamaros estaba al frente de un movimiento para comprometer el país a un acuerdo de libre comercio que iba en contra de los deseos de muchas personas y de dos vecinos grandes.

Probablemente sería acertado referirse, de manera no peyorativa, a la socialdemocratización de los tres gobiernos. Han asimilado algunos de los estandartes tradicionales de la socialdemocracia — un papel de dirección para el estado y una red de protección social— en una Latinoamérica que se mueve más allá de las políticas fundamentalistas de libre mercado. Cardoso (2001: 309) — un observador bien informado que participó en este giro histórico — sostiene que la “democracia social globalizada” de América Latina “reconoce que la estabilidad del proceso democrático depende en alguna medida del progreso económico. Pero en gran medida también depende de las políticas activas dirigidas a reducir la pobreza y a aumentar el bienestar social”. Esto es esencialmente un enfoque de “economía social de mercado”, aunque sea en las circunstancias tan diferentes del desarrollo dependiente. No cabe duda de que todos estos gobiernos podrían haber fomentado la transformación social por encima de la estabilidad, pero sus logros son significativos. La diferencia más grande con el grupo de gobiernos “populistas” es que éstos estaban basados en partidos políticos sólidos y por eso sus líderes no tenían la necesidad de construir un grupo de seguidores como hicieron Chávez, Morales y Correa.

Argentina no encaja directamente en ninguno de los dos grupos y se puede usar para dismantelar el paradigma simplista en exceso que predomina en las distintas variantes del análisis de la izquierda. Los teóricos de la oposición binaria izquierda buena — izquierda mala tienden a poner al “kirchnerismo” (Néstor Kirchner seguido de Cristina Fernández de Kirchner) firmemente en el saco malo del “populismo”. Los Kirchner provienen del movimiento Peronista y reflejan la política radical de los años 70 de los Montoneros, y la Juventud Peronista más ampliamente. Son firmemente nacionalistas y reclaman enérgicamente la recuperación de las Malvinas, en un lenguaje similar al empleado por Chávez. Sin embargo, sus políticas económicas son bastante tradicionales (basadas en la revitalización de sector de la exportación agrícola) y no han realizado una redistribución social importante. Hay esferas dentro del kirchnerismo que forman parte cla-

ramente de la izquierda antiimperialista. Mientras que la oligarquía tradicional sospecha del kirchnerismo (porque no lo controla), hay amplios sectores de la clase media que lo apoyan como una respuesta a la necesidad de estabilidad. El hecho de que no podamos encasillar al kirchnerismo debería, en mi opinión, hacernos desconfiar de cualquier modelo político que divida tajantemente los nuevos gobiernos “progresistas”, “radicales”, “de izquierdas” o “de centroizquierda” que dominan la escena en América Latina en compartimentos estancos.

### **LA PROBLEMÁTICA DE MARIÁTEGUI**

Para repensar América Latina hoy en día desde una perspectiva de izquierdas bien podría servir de inspiración la obra y el ejemplo de José Carlos Mariátegui (1894-1930), el socialista peruano y organizador del trabajo que se propuso “latinoamericanizar” a Marx y hacerlo “adecuado” a un continente que éste había entendido muy mal (ver Aricó, 1983). Mariátegui tenía un compromiso intenso con la realidad social, económica, política y cultural de Perú en los años anteriores a 1930, cuando estalló una crisis y se abrió un período de transición que fueron muy importantes en Latinoamérica. Los años 20 fueron el escenario de una serie de revueltas de los indígenas de Perú que conformaron o, más bien, reformaron la visión política del cambio que tenía Mariátegui. Éste también fue, por supuesto, el periodo en el que la gran Revolución Mexicana se acercaba al final de su fase más activa. Muy lejos, en Rusia, la Revolución de Octubre de 1917 trajo al panorama internacional un nuevo sujeto de la historia mundial, el proletariado, y una audaz ideología sobre la transformación social, el leninismo. Mariátegui, durante este período tumultuoso, sentó las bases para una comprensión marxista de América Latina original y crítica tanto en sus escritos como en su práctica política que recibe, una vez más, una atención renovada en un continente que está a la vanguardia del conflicto y del cambio.

En su corta pero muy activa e influyente carrera, Mariátegui fue organizador del trabajo, exiliado en Europa, periodista radical y líder del movimiento comunista emergente en América Latina. Los inicios de su carrera como periodista dieron forma a su estilo nítido y sin pretensiones y lo llevaron a apoyar las demandas revolucionarias de estudiantes y trabajadores en torno a 1917. En 1919, el dictador Augusto Leguía envió a Mariátegui al exilio; primero fue a Francia (donde conoció a Romain Rolland y a Henri Barbusse) y poco después a Italia, donde fue testigo de la movilización de los famosos consejos de fábrica de Turín de 1919 y la fundación del Partido Comunista de Italia en 1921. Al volver a Perú ya como marxista comprometido, se lanzó de lleno a la educación de los trabajadores (por medio del lí-

der de la democracia nacionalista emergente Haya de la Torre) y en 1926 fundó la influyente revista *Amauta*, dedicada a las ideas críticas en todos los ámbitos de la vida. En 1928 fundó el Partido Socialista Peruano, del que fue el primer secretario general, y publicó su obra más importante, los *Siete Ensayos*. El Partido Socialista Peruano era un partido socialista de base amplia (con un núcleo comunista) que acabó creando la Central General de Trabajadores del Perú para organizar y liderar el movimiento de los trabajadores.

El marxismo de Mariátegui era lo que podríamos llamar “cálido”, alejado de las pretensiones científicas de los marxismos analíticos y teoricitas (el althusserismo por ejemplo) que dominaban en América Latina en los años 70. Todo su pensamiento postulaba la implicación práctica con las vidas de los trabajadores y de los campesinos indígenas. Nunca fue un seguidor de la “práctica teórica” del leninismo o de las preocupaciones teóricas de lo que posteriormente se conoció como “marxismo occidental”. Lejos de las ideas generales o grandiosas, centró sus energías en la transformación social como resultado de las prácticas y las tradiciones populares. Rechazando toda forma de “esencialismo de clase” que reducía la vida a los orígenes de clase, Mariátegui se centró en el potencial amplio, emancipatorio de las fuerzas sociales, populares y étnicas. Su pensamiento y su praxis eran exactamente la antítesis del estatismo que acabó dominando el marxismo latinoamericano. Para él había una necesidad acuciante de un socialismo práctico — que surgiese de la práctica diaria de las clases subalternas — que cambiase la sociedad, y de un estado fuerte que actuase desde arriba. Su fascinación con el pasado inca del Perú no se centraba sólo en el estado Inca (y lo que los marxistas ortodoxos llamaban su modo de producción asiático) sino en sus prácticas sociales y su ética comunitaria, que él vio como prefigurativa del comunismo.

Mariátegui también entendió el nacionalismo y la cuestión nacionalista mejor que muchos marxistas de su época, y su enfoque está adquiriendo poder de influencia hoy en día. Los debates internacionales tendían a estar polarizados entre una pragmática leninista relativa a la “autodeterminación” y una oposición de principio a manchar la causa proletaria con los colores nacionalistas. La defensa de la soberanía nacional, para Mariátegui, se daba por supuesta y, por ejemplo, siguió muy de cerca y apoyó la revolución del Sinn Féin en Irlanda en la época entre 1916 y 1919. También realizó una crítica precoz del eurocentrismo, declarando rotundamente que “el socialismo era una doctrina internacional, pero su internacionalismo acababa en los confines de Occidente” (Mariátegui, 1969: 136). Para él, no obstante, sólo el socialismo podía conseguir la unidad de Nuestra América y sustituir los pequeños nacionalismos que habían surgido desde la in-

dependencia. Al mismo tiempo, Mariátegui rechazaba toda forma de romanticismo o de populismo que tuviese la vista puesta en el pasado. Fué muy influido por las corrientes culturales vanguardistas italianas de la época y se entusiasma con el futurismo. Estaba firmemente a favor del internacionalismo. Así, estaba bien situado para romper con las contraposiciones estériles del momento (y posteriores) del nacionalismo y el cosmopolitismo en América Latina.

Por último, Mariátegui aportó un compromiso marxista precoz a la situación y las aspiraciones de los pueblos amerindios, rompiendo así con su propio socialismo anterior, bastante ortodoxo con un marco europeo. Empezó a centrarse en la cuestión de la tierra como el factor principal subyacente a la subyugación amerindia. Sobre todo, clamó contra todas las formas de paternalismo: la liberación de los pueblos amerindios era un asunto que les concernía a ellos. Su análisis se basaba en una crítica precoz a los argumentos marxistas y dominantes sobre el “dualismo” entre el campo y la ciudad y entre los sectores avanzados y atrasados de la economía. Más bien, éstos se veían como una unidad dialéctica, y el camino de la transformación social tenía que concebirse de una manera holística. Mariátegui es hoy de nuevo sumamente contemporáneo en su análisis de la “economía indígena comunista” e incluso el “comunismo agrario” de los ayllu (comunidad inca) y sus principios de reciprocidad y redistribución de la riqueza, sus costumbres de cooperación y solidaridad y su “espíritu comunista” resultaron para él presagios de la transformación social necesaria en Perú y más ampliamente en Latinoamérica. Estas categorías forman una parte muy importante de los debates de los países andinos que en la actualidad tienen gobiernos de izquierdas (ver García Linera, 2006).

El pensamiento político y la praxis de Mariátegui se ha llevado en muchas direcciones por sus seguidores y sus críticos, y se ha visto como un populista, romántico y nacionalista burgués sin ningún concepto del poder. Hoy en día, como dice Miguel Mazzeo (2009: 57), “Necesitamos un Mariátegui que sea al tiempo preludio y manantial, sendero y promesa” para ayudarnos en la tarea de repensar, reinventar y reimaginar qué es Latinoamérica y cuáles son ahora las opciones para su transformación.

Mariátegui compartía con Gramsci una fuerte filosofía antipositivista, y es conveniente recordar que éste dio la bienvenida a la revolución rusa con un artículo titulado “Revolución contra el capital” (Gramsci, 1978), rechazando así firmemente el evolucionismo mecánico del marxismo de la época. Pero Mariátegui fue mucho más allá al adaptar gran parte de la retórica del mito revolucionario de Sorel: “El proletariado tiene un mito: la revolución social. Se mueve hacia ese mito con una fe vehemente y activa. La burguesía niega; el pro-

letariado afirma” (Vanden and Becker, 2011: 387). El énfasis en la fe, la pasión y la voluntad causó una incomodidad notable en muchos estudiosos ortodoxos de Mariátegui, que solían achacar esta rama de su pensamiento a un error de juventud o a una desviación personal desafortunada. No obstante, una vez despojado de su esencialismo de clase — el proletariado como único sujeto revolucionario — el énfasis en la voluntad subjetiva y la realidad de que las transformaciones sociales no ocurren en un dominio puramente racional semejante a un laboratorio tienen hoy en día una gran relevancia.

Siguiendo a Mariátegui, podríamos decir que “no queremos, ciertamente, que el socialismo sea en América calco y copia. Debe ser una creación heroica. Tenemos que dar vida, con nuestra propia realidad, en nuestro propio lenguaje, al socialismo indoamericano” (Vanden and Becker, 2011: 130). Esta declaración no debería entenderse como una simple reacción nativista a una importación extranjera, y nunca ha habido dudas sobre el internacionalismo de Mariátegui. Era, sin embargo, una perspectiva que tenía muy presente la naturaleza profundamente eurocéntrica del socialismo reformista contemporáneo. Hoy en día vemos una tendencia, tanto en el análisis político dominante como en la contestación radical al orden establecido, a reflejar la visión del mundo y los enfoques analíticos del Atlántico Norte. Para repensar América Latina es necesario desarrollar una perspectiva latinoamericana que dé prioridad a los procesos de transformación social sobre el terreno ya existentes. De este modo, el conocimiento subalterno latinoamericano puede realizar una verdadera contribución a la búsqueda actual de un orden social que sea sostenible y equitativo tras el fracaso de la globalización neoliberal en el cumplimiento de sus promesas.

### **GRAMSCI Y LA HEGEMONÍA PERIFÉRICA**

En una época en la que los viejos enfoques políticos se ven claramente obsoletos, un nuevo reencuentro con el pensamiento de Gramsci en Latinoamérica, que no esté lastrado por sus usos y abusos del pasado, es muy necesario. Su pensamiento en modo alguno se postula aquí como una simple clave para comprender la Latinoamérica contemporánea. Sin embargo, el arsenal conceptual que desarrolló en la cárcel tras la derrota del socialismo en Italia tiene una relevancia considerable en la realidad latinoamericana y puede ejercer cierta influencia en su transformación progresiva. Por encima de todo, de Gramsci, como de Mariátegui, podemos adoptar un compromiso firme con el marxismo como crítica y no como dogma. Se trata en gran medida de un marxismo creativo, flexible y que no está cerrado en absoluto a otras corrientes intelectuales. Gramsci tenía un deseo

coherente y único de forjar un vocabulario político capaz de comprender las formaciones sociales capitalistas periféricas y de armar a las clases subalternas con una estrategia alternativa a la sumisión y a la adaptación.

Si Mariátegui intentó “latinoamericanizar a Marx”, nosotros también podríamos (siguiendo a Portantiero, 1983, y Aricó, 1988) intentar “latinoamericanizar” a Gramsci. Lo que él nos aporta es un repertorio increíblemente rico de conceptos — desde la revolución pasiva a la crisis orgánica, desde lo nacionalpopular a la hegemonía y la contrahegemonía — que tiene gran relevancia para comprender la América Latina contemporánea. También hay una metodología clara que se basa en la comprensión de las realidades nacionales y en el consejo valiosísimo de equilibrar el “optimismo de la voluntad” con el “pesimismo de la inteligencia”. Sin embargo, yo también diría que para que se conozca bien, su obra debe estar enraizada en la realidad de las luchas populares actuales de América Latina y de la aspiración de éstas de crear un mundo más allá del neoliberalismo. En la época actual de la globalización y su crisis, la lucha por la emancipación en América Latina adopta múltiples formas. Gramsci en Latinoamérica, conjuntamente con Mariátegui, nos puede ayudar a deconstruir el imaginario hegemónico del neoliberalismo y a construir una cultura contrahegemónica.

El compromiso teórico y práctico de Gramsci con el desarrollo social, económico y político de Italia nos da un variado repertorio de conceptos que son pertinentes para un repensamiento de Latinoamérica en esa dirección. Se centró en los “estados periféricos típicos, como Italia, Polonia, España o Portugal, [donde] las fuerzas del estado son menos eficientes” (Gramsci, 1978: 409). Los estados latinoamericanos eran, y son todavía, periféricos en el orden global, y están caracterizados por un desarrollo tardío. Si se contextualiza adecuadamente — dentro del propio taller político de Gramsci, por así decirlo — se trata de un compromiso con cuestiones políticas que podría servir como fuente de inspiración para nuestra necesidad actual de un análisis crítico fundamentado.

La Italia con la que se comprometió Gramsci estaba caracterizada por un desarrollo desigual — simbolizado por la situación del Mezzogiorno — y la unificación nacional no se había alcanzado fácilmente. En un ensayo inconcluso de 1926 “La cuestión meridional” (Gramsci: 1978: 441) siguió la relación entre ciudad y campo que subyacía al desarrollo desigual y que obstaculizaba la unificación política del país, que tuvo lugar en 1861. La integración económica, política y social había sido débil hasta el momento, y el estado-nación no se había consolidado hasta el Risorgimento. Asegurar la unificación na-

cional también suponía la integración institucional del estado, lo cual era un punto de interés constante para Gramsci. Según Quintin Hoare y Geoffrey Nowell Smith (1971: 45) “El problema básico con el que se enfrentaba Gramsci era el de identificar las debilidades específicas del estado nacional italiano que emergió del Risorgimento [que culminó en la unificación en 1861] — debilidades que culminaron en la llegada al poder del fascismo sesenta años después”.

La unificación italiana no lo veía Gramsci como una revolución clásica burguesa, y la Francia revolucionaria era un contrapunto constante. En Italia, para Gramsci (1971: 105), “de lo que se trataba no era de un grupo social que ‘dirigía’ a otros grupos, sino de un estado que, incluso si tenía limitaciones como poder, ‘dirigía’ al grupo que debería haber estado dirigiendo”. Este planteamiento, que es la base del concepto clave de Gramsci de “revolución pasiva”, tiene, en mi opinión, una gran resonancia en Latinoamérica. El Risorgimento italiano es uno de estos casos, en los que presenciamos no una revolución sino “cambios moleculares que de hecho modifican progresivamente la composición de fuerzas preexistente, y por ello se convierte en la matriz de nuevos cambios” (109). Es éste un proceso histórico que Gramsci también califica de “revolución/restauración”, y en Latinoamérica podemos detectar paralelismos claros en los procesos del siglo XXI de “modernización conservadora”, en los que el cambio desde arriba incorpora y disipa las demandas de cambio de abajo.

Si hay un concepto general que da la clave al paradigma total gramsciano de la transformación social es la noción de hegemonía. Para Gramsci, la hegemonía es el proceso a través del cual una clase social se produce a sí misma como su propio sujeto histórico. Se mueve más allá de los estrechos intereses de clase para alcanzar el consenso en toda la sociedad. Refleja un proceso de dirigir y no simplemente de dominar al resto de la sociedad. Un sistema hegemónico lleva a la creación de un “bloque histórico” en el que la clase hegemónica domina a la sociedad por medio de las instituciones de la sociedad política (gobierno-estado) y de la sociedad civil (sociedad-estado). La hegemonía descansa no sólo en la coerción sino también, fundamentalmente, en el consentimiento.

La historia de Latinoamérica desde la Conquista en adelante puede verse como una lucha por la hegemonía por parte de las clases dominantes. No hubo una “revolución burguesa” en el sentido jacobino clásico de la Revolución Francesa. No hubo una *bourgeoisie conquérante* que se levantase para modernizar el país contra los terratenientes feudales reaccionarios. Más bien, la hegemonía siempre fue un asunto frágil basado en el compromiso con el orden establecido. Había, por supuesto, clases dominantes, pero casi nunca constituían

una clase dirigente estable y poderosa que pudiese lograr el consentimiento y no sólo la dominación.

La economía política de desarrollo nacional bajo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones posterior a los años 30 era correlativa al estado de compromiso típico del período populista. La crisis económica de los años 30 y la crisis posterior de representación política habían creado la necesidad de renovar el bloque histórico. La oligarquía agraria mantenía una posición de dominio, pero claramente había perdido su papel hegemónico. La industrialización estaba creando una clase trabajadora, pero el importante papel que desempeñaba el capital extranjero impedía la emergencia de una burguesía nacional fuerte que pudiese articular un proyecto hegemónico alternativo coherente. El estado de compromiso y la modalidad populista de la política representaban una forma de dominación política típica de un vacío de poder, sin una clase capaz de asumir un papel hegemónico.

El “estado de compromiso” era el modelo de estado apropiado para la época nacional-popular y para el compromiso con una industrialización dirigida por el estado. La época de la hegemonía oligárquica, en la que el estado simplemente expresaba los intereses de una clase o grupo social concreto, se había acabado. El equilibrio inestable entre los distintos sectores dominantes, algunos subían, otros bajaban, significaba que iban a tener que llegar a compromisos entre ellos. Como explican Garretón y otros (2003: 15) “la fórmula política resultante era una democracia y un autoritarismo híbridos, en torno a los cuales surgió, de una manera desigual, a veces implícita y a veces abrumada por la tensión, una coalición informal de los actores sociales y políticos más significativos para poder sostenerla”. El declive del orden oligárquico había llevado a un período de mayor estabilidad en muchos países, incluyendo la emergencia de los regímenes militares. La industrialización y la urbanización habían creado un nuevo orden social, pero el sistema político sólo se adaptaba a él lentamente. El tipo de democracia que surgió fue, naturalmente, uno que reflejaba esas condiciones y que no reflejaba el modelo democrático liberal europeo.

El estado de compromiso nacional popular en América Latina desempeñó un papel fundamental en atraer a las clases subalternas al terreno político. La interpretación dominante que se ha hecho de él y el discurso popular que lo cimenta es que las clases dominantes lo han articulado para incorporar o desarmar a las clases subalternas. Es indudable que había un elemento de transformismo gramsciano en ello, en el que los sectores progresistas ven su discurso en manos de conservadores modernizadores, pero ésta no es la única interpre-

tación posible. La interpretación que da prioridad a la manipulación ignora el elemento muy real de la movilización popular que el estado de compromiso facilitó o bien incitó de manera indirecta. Por ejemplo, aunque es una verdad indudable que Perón manipuló a las clases populares de Argentina y que incluso quizá las distrajo de una evolución hacia el socialismo continuando así la tendencia de los años 30, el peronismo también representó una entrada masiva de lo subalterno en la política y una ruptura radical del control del poder por parte de las élites de oligarcas terratenientes.

En términos de la elaboración de Gramsci de una teoría compleja del estado que sea adecuada a la era democrática moderna, la experiencia latinoamericana enriquece de manera considerable sus Cuadernos de la cárcel. El período de revolución pasiva había llevado al desarrollo nacional de la acumulación de capital pero de un modo que no resolvía las contradicciones políticas inherentes al proceso. El proyecto hegemónico era, en el mejor de los casos, incompleto, y desde luego no creaba una democracia sostenible. Lo que ocurrió, en cambio, fue una aceleración de la inestabilidad que reflejaba la variante progresista del cesarismo en el vocabulario gramsciano. “El cesarismo es progresista cuando su intervención lleva a la fuerza progresista al triunfo, incluso con la victoria templada por ciertos compromisos y limitaciones” (Gramsci, 1971: 222). Los años 30 fueron ciertamente una época de crisis y las contradicciones del régimen saltaron a un primer plano. Del catastrófico equilibrio resultante entre las diversas fuerzas sociales surgió el estado de compromiso como una expresión particular del cesarismo progresista de Gramsci, aunque con tintes nacionalpopulares mucho más fuertes.

Esta matriz estatista-nacional-popular sociopolítica, como explican Garretón y otros, era muy estable en su momento de esplendor. El modelo de desarrollo estaba basado en la industrialización nacional dirigida por el estado. El sistema político de representación estaba basado en un estado de compromiso con tendencias tanto democráticas como autoritarias, pero llegó un momento en el que las contradicciones del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y el del estado de compromiso salieron a la luz. Un momento decisivo fue el golpe de estado en Brasil en 1964 que llevó al poder a la primera de las dictaduras militares “modernas”. Las movilizaciones masivas bajo el gobierno de João Goulart se combinaron con la ineficacia del estado para controlarlas y con las condiciones económicas del momento para crear una percepción — exagerada quizás — de inestabilidad del régimen o incluso de crisis entre las clases dominantes. Los militares organizaron un relevo efectivo que se comprometía con el orden y la estabilidad y dieron ímpetu a la economía a través de la

disciplina de trabajo. Podríamos, desde una perspectiva gramsciana, avanzar la hipótesis de que el objetivo subyacente del golpe de 1964 fue crear un orden burgués hegemónico más estable.

### **POLANYI Y EL MOVIMIENTO DOBLE**

Una serie de transformaciones económicas globales y de giros políticos en Latinoamérica se combinaron en lo que fue un paso decisivo para imponer políticas de libre mercado en la segunda mitad de los 70 y principios de los 80. El modelo de desarrollo antes dominante ya no funcionaba en términos económicos y no había sido capaz de asegurar una gobernanza hegemónica estable. El resultado fue un proceso de “desarraigo” del mercado, un concepto presente en los inicios de la economía política de Gramsci y en la teorización de Karl Polanyi al final de la Segunda Guerra Mundial sobre la relación entre mercado y sociedad. Según las palabras que Polanyi (2001: 3), escribió durante el cataclismo de la guerra, “La fuente y matriz del sistema [capitalista] era el mercado autorregulado”. Polanyi data el origen de la sociedad de mercado tal y como la conocemos hoy a la Revolución Industrial del siglo diecinueve en Gran Bretaña. Las sociedades anteriores se habían organizado sobre los principios de intercambio, reciprocidad y redistribución; ahora el intercambio basado en el mercado iba a ser la única variedad de integración social y económica. Antes, los mercados eran un accesorio en un sistema controlado y regulado por la autoridad social. Pero luego el mercado ejerció el dominio incontestable y cambió la sociedad a su imagen y semejanza. “Una economía de mercado sólo puede existir en una sociedad de mercado” (74). El mercado autorregulador o autoadaptable era, para Polanyi, una “cruda utopía” en el sentido de que nunca se iba a poder alcanzar. “Tal institución no podría existir durante ningún periodo de tiempo sin aniquilar la sustancia humana y natural de la sociedad; destruiría físicamente al hombre y transformaría su entorno en un desierto”(3). Expresado en términos modernos, el mercado autorregulador no era sostenible desde un punto de vista social ni medioambiental.

En el núcleo de la interpretación no economicista de Polanyi de la economía contemporánea se hallaba la noción de “arraigo”, que desde entonces ha generado gran cantidad de escritos de sociología económica. Para Polanyi, la economía normalmente está arraigada en relaciones sociales; no es autónoma. El hogar del campesino auto-suficiente precapitalista estaba regulado no por el mercado sino por el orden moral. Incluso cuando el mercantilismo empezó a poner en práctica el libre comercio desde el localismo, estaba muy regulado. De hecho, según Polanyi (2001: 71), “la regulación y los mercados, en efecto, han crecido juntos”. Las relaciones económicas siempre ha-

bían estado subordinadas o sumergidas en las relaciones sociales que estaban en el núcleo de la existencia humana. Incluso hoy en día, en pleno auge de la globalización como matriz dominante del desarrollo, nos encontramos muchos ámbitos de la vida social, como el hogar, que no están subordinadas a la lógica del mercado.

El ascenso del orden liberal requiere, no obstante, el “desarraigo” sistemático de la economía de la sociedad. Es éste un orden en el que “en lugar de que la economía esté arraigada en las relaciones sociales, las relaciones sociales están arraigadas en el sistema económico” (Polanyi, 2001: 135). Hay tendencias a largo plazo en virtud del capitalismo hacia la comercialización, la mercantilización y lo que podríamos llamar “economización”. Todas implican un “desarraigo” de la economía y las relaciones económicas de los modos de regulación social, comunitaria, cultural o religiosa. Lo que Polanyi ha analizado en términos de la “gran transformación” forjada por la Revolución Industrial del siglo diecinueve lo podemos ver, de una manera magnificada y más intensa, en la revolución de la globalización de finales del siglo veinte.

### **VÍAS LATINOAMERICANAS**

En Latinoamérica este proceso se ha materializado después de que el estado de compromiso fuese destrozado por la intervención militar y su modelo de desarrollo fuese derribado de manera igualmente decisiva. Algunos analistas señalan 1975 como un punto de inflexión a este respecto que fue tan decisivo y puntual como 1929 en el sentido de establecer claramente un antes y un después. Sea como fuere, el papel transformado y aumentado que desempeñaba la economía internacional a partir de esa fecha presenció el comienzo de un nuevo tipo de integración internacional. Desde la Segunda Guerra Mundial, los países más industrializados de América Latina se habían integrado en el circuito internacional de la producción a través de la inversión extranjera directa. Ahora la internacionalización del circuito dinero-capital abrió una nueva era en la que los mercados financieros internacionales eran dominantes. La huida de capitales fuera de América Latina era una característica clave de los años 70 y 80, con la liberalización económica aumentando aún más la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas. Los nuevos conglomerados financieros trajeron consigo transformaciones sociales profundas y también debilitaron gravemente la capacidad del estado de negociar con capital extranjero o de adoptar las medidas necesarias para el desarrollo económico nacional, un concepto que pronto se consideraría irrelevante con la llegada de la globalización en los años 90.

El impacto del nuevo modelo económico fue irregular en los distintos países, sectores económicos y clases sociales. Puede no haber

restringido totalmente las opciones de los países en vías de desarrollo, pero es indudable que puso límites claros a lo que era posible. Actúa, como dice Cardoso (2001: 302) “más como una fuerza fragmentadora que como una fuerza niveladora que haría el mundo más homogéneo. Desconecta y reconecta segmentos de los países localmente e internacionalmente ya que el crecimiento económico produce más desigualdad interna”. Al igual que con el giro anterior hacia la industrialización en los años 30, la adaptación de los años 90 a la nueva era de la globalización fue más o menos afortunada dependiendo de cuál fuese el nivel anterior de diversificación económica. Así, países como Brasil o México tenían más posibilidades de tener los recursos necesarios para encontrar un modo de integración — aunque fuese subordinada — en el nuevo orden que los países más pequeños, menos diversificados que tenían más probabilidades de continuar un modo de integración de exportación agrícola. Éste también fue el destino de Argentina después del colapso dramático de la economía en 2001.

El “*bottom line*” de las reformas neoliberales de los años 80 en realidad fue bastante simple. Sebastian Edwards (2010: 97), que fue jefe de Latinoamérica en el Banco Mundial muchos años, lo explicó claramente cuando dijo que para sacar el máximo provecho de las oportunidades que ofrece la economía mundial — y no sucumbir ante la competencia internacional — los países necesitan un mercado laboral estrecho y dinámico. Las empresas deben poder adaptar sus plantillas rápido y a un coste bajo. Esto significa que la legislación laboral debe ser flexible y que los costes de contratación y de despido deben mantenerse lo más bajos que sea posible.

Si bien este imperativo era un impulsor del cambio, se enmarcaba en un plan estratégico más ambicioso para transformar toda la sociedad. Entonces, a posteriori, vemos que los años 80 fueron una clara fase de transición a un nuevo modelo de desarrollo y de régimen social de acumulación. La diferenciación social se acentuó así en todos los niveles de la sociedad. Se trató realmente de una nueva gran transformación, comparable por su impacto a la que había observado Polanyi en la emergencia de la industrialización. La sociedad, la política y la cultura se verían completamente transformadas por este nuevo orden.

Los analistas críticos, sin embargo, siempre fueron conscientes de las contradicciones del modelo neoliberal. Como dice Marcus Taylor (2009: 67), “Lamentablemente para los utópicos neoliberales... la visión que han perseguido era irrealizable debido a la inverosimilitud de las hipótesis a partir de las que empezaron las hipótesis neoclásicas del mercado”. Críticos anteriores, como Polanyi, habían expuesto claramente desde la Segunda Guerra Mundial las limitaciones

de una política de mercado libre o no regulado. Básicamente, no era una estrategia de desarrollo viable o sostenible. Se podría decir que algunos críticos internos como Joe Stiglitz podrían querer salvar la globalización del neoliberalismo y reconstruirla sobre una base más estable y consensuada, pero de un modo u otro, la ilusión de “un solo camino verdadero” hacia el desarrollo se había esfumado.

Dentro de América Latina, las ilusiones en torno al Consenso de Washington como una estrategia viable de desarrollo empezaron a desvanecerse con la llamada Crisis del Tequila de México en 1994. En 1995, el Banco de Desarrollo Interamericano avisaba de que esta crisis mostraba la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas frente a los choques internos y externos (IDB, 1995). Esto no era simplemente un resultado económico en el que las contradicciones inherentes del modelo estaban saliendo a la luz. Claramente estaba teniendo un efecto dominó en términos políticos ya que las prestaciones sociales (al menos para una parte de la población) estaban siendo cuestionadas. Como recuerda Francisco Panizza (2009), el cuestionamiento del paradigma afectó incluso a algunos de los intelectuales orgánicos del modelo, como Sebastián Edwards. Apenas un año después de publicar un libro en el que alababa los logros de la reforma del mercado, Edwards escribía en un artículo influyente en *Foreign Affairs* que mientras que la región “había sufrido una transformación notable, los resultados económicos eran decepcionantes y la situación social de la región daba pocas señales de mejorar” (citado en Panizza, 2009: 124). La realidad estaba empezando a asumirse.

Ningún paradigma se hunde, sin embargo, sólo a partir de sus contradicciones internas. Durante un tiempo considerable puede adaptar sus teorías, modelos y políticas para encajar con el entorno cambiante, incluyendo los hechos que lo habían contradicho. Así, las diversas situaciones de crisis (al menos hasta el derrumbe económico de Argentina a finales de 2001) se podrían absorber y se podrían realizar ajustes. Gradualmente, no obstante, surgió un post Consenso de Washington que buscaba mantener la confianza en sus postulados originales mientras moldeaba el mensaje para adecuarlo al entorno más hostil y a las preguntas que se planteasen. Empezó a cobrar forma un nuevo plan de desarrollo sin que se cuestionase abiertamente el modelo antiguo. El papel del estado se restableció sigilosamente. La lucha contra la pobreza y la desigualdad adquirió una urgencia nueva y se reconoció abiertamente que el mercado no tenía todas las respuestas.

Desde una perspectiva histórica general hay pocas dudas sobre la idea de que fueron los hechos en Argentina a finales de 2001 y principios de 2002 los que finalmente destrozaron cualquier espejismo que

podiese quedar sobre el neoliberalismo como proyecto hegemónico sostenible. Los años 90 habían visto a Argentina seguir una versión al pie de la letra del modelo de desarrollo neoliberal. Al final de la década, el modelo estaba en crisis, y hacia el final de 2001 los bancos se derrumbaron, con el consiguiente caos económico y social. La convertibilidad del peso en dólar americano era el eje del modelo neoliberal, y su colapso significó el colapso del modelo. Los bancos cerraron; los pequeños inversores vieron sus ahorros congelados en el notorio corralito (corral), y las clases medias, por una vez, se rebelaron abiertamente. En los meses siguientes, se forjó un orden social alternativo con asambleas vecinales y clubes de trueque que se organizaron para compensar la evaporación virtual del estado. Evidentemente, al final se restableció el orden, pero todo había cambiado para la política en Argentina y el modelo neoliberal.

La masiva movilización de principios de 2002 tenía un eslogan principal: ¡Que se vayan todos! , con el que los manifestantes se referían a la clase política en su conjunto. Era una rebelión verdaderamente popular — de todas las clases — que expresaba un rechazo total del modelo neoliberal y de los políticos que la habían impuesto en Argentina. Todas las ilusiones llegaron a su fin: estaba totalmente claro que no se podía continuar por ese camino. El siguiente gobierno de Néstor Kirchner restableció la estabilidad política y social en Argentina. No obstante, no se debe infravalorar el impacto de este episodio en América Latina y a escala global. La crisis de Argentina de 2001-2002 fue un presagio de lo que iba a ocurrir en los EEUU (y en todo el Norte) en 2008-2009: el sistema bancario que estaba en el centro de la estrategia financiera neoliberal ya no era estable, y su fracaso iba a llevar a una crisis sistémica. El impago de la deuda se convirtió no sólo en una opción posible, sino en una buena opción: algo que se fomentó en Irlanda, por ejemplo, en 2009, cuando se empezó a desarrollar la crisis del euro.

### **MOMENTOS CONTRAHEGEMÓNICOS**

Si Gramsci era el teórico de la hegemonía por excelencia, fue Karl Polanyi quien articuló más claramente una teoría de la contrahegemonía adecuada a la era global. No es que simplemente, como algunos han dicho, Gramsci fuese “pesimista” y Polanyi “optimista”. Estaban, en realidad, actuando en contextos muy diferentes, y sus prácticas políticas eran bastante diferenciadas. Sin embargo, ambos se movían en el contexto amplio del marxismo, incluso si Gramsci desarrolló un marxismo más abierto, aunque Polanyi se vio influido por otras tendencias políticas como el socialismo cristiano del movimiento de los gremios británicos. Creo que podemos encontrar perspectivas com-

plementarias de los dos teóricos políticos que pueden informar la época de hegemonía postliberal en Latinoamérica.

En un famoso párrafo, Gramsci (2011: 169) escribió que “ En Oriente, el estado lo era todo, la sociedad civil era primitiva y gelatinosa; en Occidente existía una relación apropiada entre estado y sociedad civil, y cuando el estado temblaba, la robusta estructura de la sociedad civil se manifestaba en el acto. El estado sólo era una trinchera avanzada, tras de la cual había un poderoso sistema de fortalezas y casamatas; más o menos numerosas de un estado al otro, no hace falta decirlo – pero precisamente esto exigía un reconocimiento exacto de cada país individual.” Después de 1989, una versión del concepto de sociedad civil de Gramsci despegó a escala internacional, por influencia directa de los acontecimientos de América Latina y, más tarde, de Europa del Este. Básicamente planteaba la sociedad civil como un espacio democrático contra el estado y todas las variedades de políticas de estado. De hecho, Gramsci no hacía una división clara entre la sociedad civil y la sociedad política como zonas diferenciadas de una formación social. La función de la hegemonía (sociedad civil) y la función de la dominación directa (sociedad política o estado) estaban unidas de manera inextricable, y la primera presuponía la segunda.

La distinción Oriente-Occidente ha dado origen a lecturas muy simplistas en las que Rusia = Oriente y Europa = Occidente. Pero para Gramsci esto no era una simple distinción geográfica, ni Occidente se veía como algo homogéneo. De hecho, los escritos de Gramsci sobre el americanismo y el fordismo (1971: 2-3) se referían a las debilidades de la sociedad civil de los Estados Unidos, y caracterizaba Italia como una sociedad civil “infradesarrollada” dada su modernidad tardía y su estructura de clase mixta moderna/premoderna. Así, en el paradigma Oriente-Occidente de Gramsci el mundo no estaba dividido en temporalidades diferentes. Era un dispositivo analítico histórico y no geográfico. De esta lectura extraemos las posibilidades de situar a América Latina en la categoría de Occidente, aunque sea con las especificidades dictadas por la naturaleza de su colonización y consiguiente desarrollo y transformación social.

Por su parte, la problemática de Polanyi plantea la posibilidad de que la historia avanzase a través de una serie de “dobles movimientos”. Así, la expansión del mercado condujo al “mercado total” que hoy en día llamamos “globalización”. Pero, como sostuvo Polanyi (2001: 136) y podríamos sostener más aún hoy en día, “a la vez se ponía en marcha un contramovimiento”. Este contramovimiento reaccionaba contra la dislocación de la sociedad y el ataque al propio tejido social al que había llevado el mercado autorregulador. El “doble movimiento” consistía en un liberalismo económico que impulsaba

la extensión del mercado autorregulador, por un lado, y el principio de “protección social”, que defendía los intereses sociales de la acción perjudicial del mercado, por otro lado. Esto es posible por medio de legislación de protección o de varias asociaciones colectivas como los sindicatos, como mostró Polanyi. A medida que una nueva forma de vida se extendía por todo el planeta —“con un carácter de universalidad sin parangón desde la época en que el Cristianismo empezó su carrera” (136) — un contramovimiento diverso trato de controlar su expansión. Esto no sólo incluía las clases sociales involucradas directamente en el proceso, sino que fue una reacción generalizada de la sociedad. Fue en gran medida un movimiento de autodefensa; para Polanyi fue “espontáneo”, y no necesariamente alternativas sociales o políticas que ya se hubiesen acordado.

Entendida en su sentido más amplio, la noción de Polanyi de un contramovimiento social se podría ver como una teoría incipiente sobre la contrahegemonía. Para Gramsci, los órdenes de clase modernos “occidentales” pueden imponer una “hegemonía” en la sociedad como conjunto, en la que el consentimiento es tan importante como el control directo de la represión. A través de los órganos de la sociedad civil — como las iglesias, colegios, sindicatos y medios de comunicación — es como se construye y se mantiene la hegemonía. Gramsci, comunista ortodoxo en la práctica, vio al partido del proletariado como un agente de la contrahegemonía. Para Polanyi, por otro lado, que había roto tanto con la socialdemocracia como con el comunismo y estaba más influido por las tradiciones socialistas cristianas, era fundamentalmente una reacción social al mercado que iba a crear un movimiento contrahegemónico. No sólo las clases subalternas, sino también poderosos intereses capitalistas, se verían amenazados por la anarquía del mercado y por ello reaccionarían. Para Polanyi (2001: 136), “Esto era más que el normal comportamiento defensivo de una sociedad que se enfrentaba al cambio; era una reacción en contra de una dislocación que atacaba al tejido social, y que habría destruido la propia organización de la producción que el mercado había creado”.

Los movimientos que luchan por la soberanía nacional o regional, aquellos que buscan proteger el medioambiente, y la variedad de movimientos que reclaman justicia social o reconocimiento forman parte de este amplio contramovimiento. De maneras distintas pero interrelacionadas, hay peticiones de que la economía se vuelva a arraigar en las relaciones sociales. Cuestionan el movimiento hacia la “mercantilización”, buscando así la “desmercantilización” de la sociedad y la reafirmación de valores morales y culturales. Contra el materialismo y los valores dictados por el mercado, el contramovimiento social generado por la globalización neoliberal pone en primer plano

la democracia de la sociedad civil y el valor social de lo que hacemos. Como Polanyi (2001: 151) señaló sobre su época, “La gran variedad de modos en los que apareció el contramovimiento ‘colectivista’ [se debía a] la amplia variedad de intereses sociales que se veían afectados por el mecanismo del mercado en expansión”.

## **FUTUROS LATINOAMERICANOS**

Se podría decir que ahora estamos viviendo un periodo de interregno en Latinoamérica. El modelo hegemónico nacionalpopular basado en el estado no se puede revivir en unas condiciones de globalización, pero el proyecto hegemónico neoliberal está, por su parte, evidentemente agotado. Como Manuel Antonio Garretón y sus coautores (2003: 99) explican, incluso antes de la Gran Recesión, “la región se enfrenta a un vacío que ha dejado el fracaso del proyecto neoliberal”. Plantean la emergencia de una nueva matriz sociopolítica multicéntrica basada no sólo en los vínculos constantes con la economía mundial sino también en “fortalecer la autonomía, la complementariedad, y las interacciones aplicables mutuamente entre el estado, el sistema de representación y la sociedad civil” (100). Examinar en qué medida se han construido una nueva matriz de desarrollo y un sistema hegemónico en la década transcurrida desde que se presentó este argumento es ahora nuestro objetivo.

Hoy nos encontramos ante el agotamiento del desarrollismo sin que se hayan logrado sus propósitos. Desde luego, la modernización y el desarrollo han sucedido, pero no han creado una nueva matriz estable y sostenible para el desarrollo. Francisco de Oliveira (2003: 44) analiza las limitaciones y deformaciones del Brasil contemporáneo de un modo claramente relevante para el resto de América Latina, que quiere seguir los pasos de Brasil. La “revolución pasiva” de Brasil, según Oliveira, consiguió dar un enorme salto hacia delante para las fuerzas de producción y la adaptación positiva a la Segunda Revolución Industrial caracterizada por el fordismo. Se trató de una “forma de transformismo típicamente brasileña, como una modernización conservadora, o una revolución en la producción sin la revolución burguesa”. Cada ciclo de modernización — ya esté dictado por un gobierno civil o por uno militar — simplemente confirmó el papel subordinado de Brasil en la división internacional del trabajo. La reforma agraria habría recorrido mucho camino en cuanto a conseguir una modernización profunda de las relaciones de producción, pero ninguna fuerza burguesa parecía interesada o capaz de hacerlo.

Donde el análisis de Oliveira se pone más interesante es en la crítica fulminante del gobierno de Lula por parte de este fundador del Partido de los Trabajadores. Fundamentalmente, lo interpreta como

“una nueva combinación de neopopulismo y estratificación del partido, reforzada por limosnas socialliberales por un lado, y corrupción del gobierno por otro, [que] ha ayudado a forjar un nuevo tipo de dominio de clase que se podría caracterizar como ‘hegemonía al revés’”. (Oliveira, 2006: 5). El que se haya creado una nueva clase (caracterizada por su acceso al dinero público) o no es debatible, pero sin duda podemos ver que el estado se convierte en el Partido de los Trabajadores y viceversa. A pesar de la posición importante de Lula, la sucesión de escándalos de corrupción que afectaron a las altas esferas de su partido hizo un flaco favor a su potencial transformador. La dependencia externa se mantuvo, y la desigualdad continuó a pesar de una pequeña reducción de la tasa de pobreza absoluta. La clase trabajadora — que creó el Partido de los Trabajadores — se ha visto diezmada, y la informalización y la precarización son predominantes. Quizá estemos presenciando (como en Sudáfrica) un tipo de hegemonía al revés en la que la clase dominante fortalece su control de la economía mientras que las fuerzas políticas progresistas (o antaño progresistas) asumen “el liderazgo moral de la sociedad”.

Si algo como la “hegemonía al revés” está sucediendo en Brasil, claramente la vanguardia del desarrollo capitalista en América Latina, entonces las posibilidades de transformación social se han visto retrasadas indefinidamente. El Partido de los Trabajadores, así como los sindicatos y movimientos campesinos dinámicos de Brasil, fueron los que más se acercaron a aportar una contrahegemonía alternativa. La globalización de la economía y la descomposición de la clase trabajadora causada por la financialización parecen, por ejemplo, cerrar la puerta a la modernización progresista con igualdad tal y como defiende la Comisión Económica y Política para América Latina (CEPAL). Si el control capitalista bajo un gobierno de izquierdas en Brasil, indudablemente, se ha estabilizado, puede que estemos presenciando un nuevo fenómeno político. Para Oliveira, la fórmula gramsciana de “fuerza + consentimiento = hegemonía” ha sido puesta del revés; el consentimiento claramente prevalece, pero “ya no son los dominados los que consienten a su propia subordinación, ahora son los dominantes los que consienten a ser ‘dirigidos’ con sensatez por representantes de los dominados, bajo la condición de que no cuestionen los tipos de relaciones capitalistas” (Oliveira, 2006: 22). Si bien aún no podemos ver este análisis como un paradigma nuevo, quizá debería hacernos mirar hacia otros lugares en busca de nuevas luchas contrahegemónicas.

## **MIRANDO HACIA DELANTE**

José Carlos Mariátegui, que repensaba América Latina cuando se acercaba la crisis de 1929, dirigió la mirada hacia los pueblos indígenas

de las Américas en busca de inspiración. Las culturas y la identidad amerindias podrían, hoy otra vez, desempeñar un papel importante en la construcción de una nueva matriz para repensar la transformación social. Aunque tienen relaciones muy variadas con la democracia y el socialismo, los movimientos amerindios contemporáneos han hecho tambalear muy seriamente los significados culturales dominantes y han creado maneras nuevas de hacer política. Las concepciones alternativas de la naturaleza, la cultura y la ciudadanía han surgido de estas luchas variadas, particularmente pero no de modo exclusivo en los países andinos. Aunque no podemos, desde luego, generalizar lo indígena, las políticas culturales han cuestionado efectivamente temas eurocéntricos dominantes como la universalidad y el individualismo. Las diferencias culturales se aceptan y no se subsumen bajo un falso universalismo definido por el racionalismo de la Ilustración. El individualismo occidental — con su actor económico racional — abre paso a un modo común más complejo de pertenencia y de construcción de una alternativa futura basada en las tradiciones y el pasado.

La identidad y la cultura política amerindias también alimentan directamente el contramovimiento polanyiano emergente en el que la sociedad reacciona contra su distribución a manos de políticas de mercado no reguladas. El propio Polanyi resalta la racionalidad muy distinta de las sociedades precapitalistas, en las que no prevalecían el “libre” mercado y la mercantilización. Lo que posiblemente estemos presenciando es la emergencia de las modernidades alternativas actuales. Los movimientos indígenas, según Fernando Calderón (1998), plantean la pregunta de cómo ser moderno y diferente a la vez: “cómo entrar en la modernidad sin dejar de ser indios”. La política amerindia emergente es una formación híbrida y, al igual que el nacionalismo, una “tradición inventada”. No ha emergido hoy en descendencia directa de los Incas y está sometida a modos muy modernos de interpretación y contestación. Quizás podamos seguir a Carmen Martínez (2010: 30) y “desplegar lo indígena como una metáfora para articular utopías políticas más amplias” como parte integrante del (re)imaginar y (re)pensar cualquier un nuevo proyecto hegemónico.

Los escritos bastante ignorados de Polanyi sobre las sociedades precapitalistas (ver Munck, 2015) nos pueden ser de gran ayuda en esta tarea de recuperación de las formas de interacción social más allá del mercado previas a la Conquista. Y de Mariátegui — quizás más que de Gramsci — podemos desarrollar un enfoque político inspirado en el “realismo mágico” de Gabriel García Márquez que es una parte tan importante de la “manera de ver” en América Latina, y que nos permite dar rienda suelta a la creatividad y dejar a un lado la tendencia a compartimentar nuestro pensamiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- Almeyra, Guillermo 2004 *La protesta social en la Argentina* (Buenos Aires: Ediciones Continente).
- Aricó, José 1983 *Marx y América Latina* (Mexico City: Alianza Editorial Mexicana).
- 1988 *La cola del diablo: Itinerario de Gramsci en América Latina* (Buenos Aires: Puntosur).
- Calderón, Fernando 1988 “América Latina: identidad y tiempos mixtos o como tratar de pensar la modernidad sin dejar de ser indios” en *David y Goliath* 17 (52): 4–9.
- Cardoso, Fernando Henrique 2001 *Charting a New Course: The Politics of Globalization and Social Transformation* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield).
- Edwards, Sebastian 2010 *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*. (Chicago: University of Chicago Press).
- Ellner, Steve 2012 “The distinguishing features of Latin America’s new left in power” en *Latin American Perspectives* 39 (1): 96–114.
- Fukuyama, Francis 1992 *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press).
- García Linera, Álvaro 2006 “State crisis and popular power 2” en *New Left Review* 37: 73–85.
- Garretón, Manuel, Marcelo Cavarozzi, Peter Cleaves, Gary Gereffi, and Jonathan Hartlyn 2003 *Latin America in the 21st Century: Towards a New Sociopolitical Matrix* (Miami: North-South Center Press).
- Gramsci, Antonio 1971 *Selections from the Prison Notebooks* (London: Lawrence and Wishart).
- 1978 *Selections from the Political Writings (1921–1926)* (London: Lawrence and Wishart).
- 2011 *Prison Notebooks*. 3 vols (New York: Columbia University Press).
- Hoare, Quinti, Geoffrey Nowell Smith 1971 “Introduction,” en Antonio Gramsci *Selections from the Prison Notebooks* (London: Lawrence and Wishart).
- Holloway, John 2002 *Changing the World Without Taking Power* (London: Pluto Press).
- IDB (Inter-American Development Bank) 1995 *Economic and Social Progress in Latin America*. (Washington, DC: IDB).
- Mangabeira Unger, Roberto 2011 *La alternativa de la izquierda* (México City: Fondo de Cultura Económica).

- Mariátegui, José Carlos 1969 *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana* (Lima: Amauta).
- Martínez Novo, Carmen 2010 "Introduction" en *Repensando los movimientos indígenas* (Quito: FLACSO Ecuador).
- Mazzeo, Miguel 2009 *Invitación al descubrimiento: José Carlos Mariátegui y el socialismo de nuestra América* (Buenos Aires: Editorial El Colectivo).
- Morales, Marcos 2008 "Have Latin Americans turned left?" en J. Castañeda and M. Morales (eds.) *Leftovers: Tales of the Latin American Left* (London: Routledge).
- Munck, Ronaldo 2015 "Polanyi for Latin America: Markets, Society and Development" en *Canadian Journal of Development Studies* Vol 36, N° 4, pp. 425-441.
- Oliveira, Francisco de 2003 "The duckbilled platypus" en *New Left Review*, N°24, 40-57.
- 2006 "Lula in the labyrinth" en *New Left Review*, 42, 5-22.
- Panizza, Francisco 2009 *Contemporary Latin America Development and Democracy beyond the Washington Consensus* (London: Zed Books).
- Polanyi, Karl 2001 *The Great Transformation: The Social and Political Origins of Our Time* (Boston: Beacon).
- Portantiero, Juan Carlos 1983 *Los usos de Gramsci*. (Buenos Aires: Folios Ediciones).
- Taylor, Marcus 2009 "The contradictions and transformations of neoliberalism in Latin America: from structural adjustment to 'empowering the poor'" en L. Macdonald and A. Ruckert (eds.) *Post-Neoliberalism in the Americas*. London: Palgrave Macmillan, pp. 21-36.
- Vanden, Harry and Mark Becker (eds.) 2011 *José Carlos Mariátegui: An Anthology* (New York: Monthly Review Press).



Emiliano López\* y Francisco Vértiz\*\*

## **PROYECTOS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA**

### **EXTRACTIVISMO, CAPITAL TRANSNACIONAL Y LUCHAS SUBALTERNAS\*\*\***

#### **INTRODUCCIÓN**

En la década de 1970 comenzaron a manifestarse, como es sabido, una serie de cambios profundos en la dinámica global de acumulación de capital y en las formas políticas, culturales y estéticas que se habían erigido en dominantes desde mediados del siglo XX.

La resolución de la crisis de los proyectos de desarrollo de posguerra en los países del occidente capitalista, se presentó a través de un desplazamiento espacio-temporal de las contradicciones que la provocaron. Entre los aspectos salientes de la reestructuración – que se ha denominado “giro neoliberal” (Harvey, 2007; Duménil y Lévy, 2004) –, se encuentra una nueva forma de inserción subordinada –económica, política y culturalmente– de los espacios nacionales a la dinámica del capital transnacional.

Estos cambios a escala global, se manifestaron con cierta profundidad en América Latina (Pradilla Cobos, 1995). Los modelos desarrollistas

\* Emiliano López es profesor en la Universidad Nacional de La Plata, Argentina y miembro del Centro de Investigaciones Geográficas de la Universidad de La Plata.

\*\* Francisco Vértiz es profesor en la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, y miembro del Instituto de Cultura Jurídica de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de esa universidad.

\*\*\* Publicado en *Latin American Perspectives*, Issue 204, Vol. 42, No. 5, September 2015, 152-168.

nacionales que fueron, sin duda, proyectos de desarrollo hegemónicos al sur del Río Bravo desde los años 40 –tanto los de tradición liberal como aquellos que se configuraron en la clave nacional-popular–, corrieron la misma suerte que en otras regiones del mundo (Svampa, 2008). Sin embargo, el “éxito” de la globalización neoliberal en América Latina –en tanto que proyecto político de las clases dominantes– no estuvo exento de contradicciones. Es así que hacia fines de la década de 1990, el neoliberalismo entró en una fase de profunda crisis en la mayoría de los territorios nacionales de la región. Esta crisis abrió una nueva etapa en la modalidad de desarrollo de los países de la región que, no sin cierta ambigüedad, se ha dado en llamar posneoliberal (Sader, 2009). Más allá de diferencias sustanciales entre países, existe un amplio consenso en cuanto que los proyectos de desarrollo han cambiado significativamente en los albores del nuevo siglo.

En este marco histórico del posneoliberalismo latinoamericano, se ubica el presente trabajo que pretende aportar a comprender la articulación entre los proyectos de desarrollo a escala nacional y las necesidades de la acumulación global del capital transnacional extractivo-rentista. Dicha articulación entre escalas, debe abordarse a partir de las relaciones conflictivas entre actores dominantes y subalternos y la forma concreta en que estas relaciones se expresan en la estructura estatal. El estudio se lleva a cabo a través de una complementación de métodos cuantitativos y cualitativos, en base a fuentes de datos secundarios, que permiten dar cuenta tanto de las estrategias de los actores dominantes y subalternos.

El texto se estructura como sigue. En primer lugar, se presenta un marco conceptual que consideramos adecuado como punto de partida para problematizar el impacto diferencial de la globalización neoliberal como proyecto de las clases dominantes en las diversas escalas, a través de la categoría de *desarrollos geográficos desiguales*. En un segundo momento, se realiza una caracterización de las estrategias del capital extractivo-rentista en tres países de la región (Perú, Ecuador y Argentina) que presentan diferencias sustanciales en cuanto a los proyectos nacionales de desarrollo que se han estabilizado en el período. En tercer lugar se analizan tres conflictos concretos en los países mencionados para dar cuenta de las dinámicas diferentes que toman las relaciones entre actores dominantes, subalternos y poder estatal, en relación a las lógicas extractivistas. Estos casos permiten indagar sobre cuáles son los límites y las posibilidades de trascender el plano local para dar forma a una respuesta integral –que contemple las escalas nacional y continental– para la construcción de un proyecto alternativo al desarrollismo extractivista. Por último, se presentan algunas reflexiones finales.

## **LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL COMO PROYECTO POLÍTICO Y LA TEORÍA DE LOS DESARROLLOS GEOGRÁFICOS DESIGUALES**

Si bien es dable reconocer que la globalización neoliberal universalizó una variedad de aspectos de la vida entre diferentes ubicaciones geográficas, los efectos de estos cambios –que se deben a la traslación en tiempo y espacio de las contradicciones del modo de desarrollo capitalista de posguerra– no fueron idénticos entre diferentes territorios nacionales y locales. Más aún, se puede afirmar que en su propio desarrollo el capital a escala global unifica y, al mismo tiempo, fragmenta y diferencia los espacios geográficos (Santos, 1996).

Dada esta complejidad, es conveniente presentar algunos aspectos teóricos de lo que se ha dado en llamar la “teoría de los desarrollos geográficos desiguales”.

### **LA CONSTRUCCIÓN DE ESPACIOS DEL CAPITAL EN EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN**

De acuerdo a Harvey (2004) las soluciones espaciales son en gran medida inherentes al capitalismo. Esta característica del capital como relación social dominante, es producto de la propia dinámica de valorización que en ocasiones se ve amenazada debido a las contradicciones que conducen –sólo como tendencia– a crisis recurrentes de sobre-acumulación (Marx, 2001). Las soluciones espaciales a estos problemas de valorización que tienden a presentarse en las sociedades capitalistas, han sido destacadas por los autores clásicos de la economía política y la teoría política marxista a principios del siglo XX. Sin embargo, la importancia que han venido adquiriendo estas soluciones geográficas desde mediados de la década de 1970 es crucial a causa de que la globalización neoliberal se fundamenta en la mundialización de las relaciones capitalistas, la transnacionalización de las empresas de diversos orígenes, la reducción de costos de transporte y el boom de las comunicaciones, un sistema financiero más sofisticado que permite la movilidad instantánea del dinero, entre otras cuestiones (Santos, 1996; Harvey, 2007; Saad-Filho y Johnston, 2005). Estos elementos permiten pensar en una alteración radical de las escalas y las formas concretas que adopta el proceso de ubicación geográfica de la producción de bienes y servicios, de las dimensiones del conflicto político y de los aspectos culturales (Anderson, 2002).

Por ello, se concibe a la globalización como un proyecto de clase que tiene tanto una dimensión espacial como una dimensión temporal. Desde la perspectiva que se adopta en este trabajo, la globalización neoliberal es una producción geográfica específica o producción de espacios para el capital. En este proceso histórico, el espacio –de

acuerdo a las diferentes expresiones de la geografía política crítica— es una construcción que, en el marco de la expansión del proyecto neoliberal, se sustenta en una estrategia de las clases dominantes residentes en los países centrales —en cooperación con el poder imperial de Estados Unidos— para resolver el agotamiento de los modelos de desarrollo nacionales de posguerra (Harvey, 2007; Panitch y Gindin, 2005).

La globalización genera, como señala Smith (2011), una contradicción immanente en las sociedades dominadas por el capital entre la tendencia a la generalización de la ley del valor —que permite universalizar la producción para la ganancia— y, a su vez, una propensión a diferenciar crecientemente los trabajos concretos —por tanto, los valores de uso.

Estos elementos permiten pensar que en lugar de elaborar una teoría triunfalista de la globalización capitalista —como en Williamson, (1993)— o proponer una perspectiva localista extrema —que se destacan en perspectivas regulacionistas (Boyer, 2004)—, se considera que es necesario construir una perspectiva que integre las escalas global, nacional y local. Este modo de abordaje puede brindar más elementos para el análisis de la (re)construcción espacial que el capital involucra en la etapa actual (Santos, 1996).

En este sentido, la globalización neoliberal ha generado un cambio cualitativo limitado que plantea la necesidad de reformular la teoría y la política para dar cuenta de la nueva articulación —jerárquicamente organizada— de la escala global con las escalas nacionales y locales. Esta articulación de escalas se sustenta, a su vez, en la acción estratégica —que implica una serie de luchas concretas— de los diversos actores presentes en un territorio. En particular de actores dominantes y subalternos que disputan práctica y discursivamente la construcción de dicho territorio. Resulta clave aquí definir brevemente estas categorías. En primer lugar, los actores dominantes se definen como “...*aquellos actores sociales que ocupan un lugar privilegiado —a la vez económico y político— dentro del modelo de acumulación capitalista, vinculado al control de empresas*” (Svampa, 2005: 99). Puntualmente, para el análisis que se realiza en el presente trabajo los actores dominantes serán las empresas transnacionales extractivas que poseen una estrategia común para todo el cono sur. En lo que atañe a los actores subalternos se toma como punto de partida los análisis de Gramsci (2004), para quien la clase subalterna —como actor colectivo— es un grupo social heterogéneo que se caracteriza por una *relación subordinada* en el proceso de *producción/reproducción económica* y, al mismo tiempo, que es *influido/condicionado* por la *visión política y cultural de los actores*

*dominantes* que, por lo general, hegemonizan<sup>1</sup> a la fuerza política que conduce el Estado.

El análisis de las acciones estratégicas de actores dominantes y subalternos en conflicto es clave para comprender la construcción de escala, la constitución de proyectos hegemónicos en cada escala y los condicionamientos hacia el poder estatal (Jessop, 2008).

A través de estos conflictos en la geografía del capitalismo se da un proceso permanente de territorialización/des-territorialización y re-territorialización (Harvey, 2004). La combinación de estos elementos da lugar a una lectura sobre la globalización en clave de desarrollos geográficos e históricos desiguales.

### **EL CONCEPTO DE DESARROLLOS GEOGRÁFICOS DESIGUALES: CONSTRUCCIÓN DE ESCALAS Y DE DIFERENCIAS TERRITORIALES**

El enfoque de desarrollos geográficos desiguales permite comprender la nueva inserción de América Latina como resultado de un proceso permanente de (re)territorialización en dos dimensiones: producción de escala espacial y producción de diferencias geográficas (Harvey, 2004). La primera dimensión se refiere a que no es suficiente reconocer que existen diferentes escalas en las cuales se organiza y comprende el mundo, sino que debe tenerse en cuenta que las escalas no son inmutables ni completamente naturales. De esta manera la producción de escala es clave y, por lo tanto, también lo son los intereses de los actores que están detrás de ella. Es posible así comprender la producción de escala en la etapa actual como objeto de lucha política (Smith, 2011).

La construcción de escala asociada al proyecto político de la globalización ha trastocado profundamente las jerarquías previamente existentes entre espacios globales y nacionales, a favor de una subordinación de los segundos a los primeros. Es así que las empresas transnacionales se han convertido en los actores dominantes, desplazando a los Estados Nacionales de la conducción de los procesos de acumulación.

Sin embargo, el poder político y la legitimidad de los proyectos de desarrollo que las empresas transnacionales impulsan son permeados, alterados, avalados o rechazados por las fuerzas sociales que se condensan en los estados nacionales.

Esto lleva a considerar la segunda dimensión –la diferenciación geográfica en cada escala–. En este sentido Harvey (2004) presenta la idea de un “mosaico geográfico” como una creación, profundizada

---

<sup>1</sup> La hegemonía siempre se encuentra en un equilibrio inestable entre consenso/coerción y, al mismo tiempo, se constituye tanto en el plano político como económico y en el cultural (Gramsci, 2004).

por el tiempo, de las múltiples actividades humanas. Así, además de la construcción de escala, se debe prestar atención a la diferenciación geográfica que se construye en cada una de las escalas –global, nacional y local– a través de las luchas y conflictos entre actores dominantes y subalternos por imponer diferentes proyectos de desarrollo.

Estos elementos que introduce la teoría de los desarrollos geográficos desiguales, permiten pensar la articulación contradictoria entre los proyectos nacionales de desarrollo de América Latina y la dinámica del capital global que subordina a la región a cumplir un cierto rol, asociado principalmente a la producción para el mercado mundial de bienes primarios y *commodities*. Para avanzar en este punto, es necesario hacer concreta la categoría de desarrollos geográficos desiguales ubicando cuáles son los principales actores, qué acciones llevan a cabo para construir escala y diferenciación geográfica y qué tipo de modelos de desarrollo se configuran a partir de estas acciones.

### **LOS DESARROLLOS GEOGRÁFICOS DESIGUALES RECIENTES EN AMÉRICA LATINA: DEL NEOLIBERALISMO AL EXTRACTIVISMO NEODESARROLLISTA**

En los primeros años de este siglo la geografía latinoamericana aparece marcada por la emergencia y consolidación de al menos tres proyectos nacionales de desarrollo. El primero de ellos es aquel que mantiene una continuidad más clara con las políticas propuestas por el ideario neoliberal, entre las cuales se destacan las relaciones comerciales, financieras y políticas con Estados Unidos. En este grupo podemos ubicar a México, Chile, Perú, Colombia, Paraguay y gran parte de los países de América Central. El segundo grupo de países –que incluye principalmente a Argentina, Brasil, Uruguay– es el que ha adoptado una retórica nacional-popular dirigida contra el capital financiero internacional y algunos sectores oligárquicos, diferenciándose en cierta forma del neoliberalismo de los 90. Estos proyectos nacionales pueden clasificarse como neodesarrollistas (Féliz y López, 2012). El último grupo está integrado por los países con proyectos transicionales, tales como Bolivia, Ecuador y Venezuela. En los mismos, la retórica anti-neoliberal y anti-imperialista se profundiza y, al mismo tiempo, se plantea una visión propositiva y potencialmente anti-sistémica (Algranati y Seoane, 2012), que ciertos autores han mencionado como los procesos orientados por una “izquierda radical del siglo XXI” (Ellner, 2013).

Sin embargo, los actores dominantes globales conducen a las economías de la región hacia una mayor homogeneidad en el tipo de inserción internacional que, más allá de las diferencias en los proyectos nacionales de desarrollo, asigna a América Latina el rol de ex-

portadora de recursos naturales (Svampa, 2013; De Angelis, 2001). Esta inserción internacional impulsada por los actores dominantes transnacionales reedita y actualiza el rol que históricamente ocupó la región en el orden geopolítico mundial. Al mismo tiempo, la profundización de la inserción dependiente de América Latina requirió de la rearticulación de las relaciones laborales a los fines de conformar una nueva fuerza de trabajo adaptada –objetiva y subjetivamente– a los requisitos de las mencionadas ramas de exportación (Arceo, 2011).

Así, los nuevos desarrollos geográficos sitúan a los gobiernos de América Latina ante la necesidad de articular los proyectos de desarrollo nacionales con la nueva dinámica extractiva del capital global. Esta es la principal tensión a la que están sujetos los proyectos nacionales de desarrollo ante una construcción de escala global por parte de actores dominantes y con actores subalternos que, en el mejor de los casos, han consolidado un “bloque” contra-hegemónico a escala nacional (Boron, 2008).

### **ESTRATEGIAS GLOBALES DE LOS ACTORES DOMINANTES: LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, LA DINÁMICA EXTRACTIVA Y LAS DIFERENCIAS NACIONALES**

En este punto, se puede avanzar en el estudio concreto de las estrategias de los actores dominantes para luego abordar con mayor complejidad el “mosaico geográfico” que se da en la articulación de proyectos dominantes y subalternos en las escalas global, nacional y local.

Como se mencionó anteriormente, las empresas transnacionales son los actores dominantes en el nuevo proceso de producción de escala y de diferenciación geográfica. De acuerdo a Arceo (2011), la caída de la tasa de ganancia en los años setenta condujo a las grandes empresas a des-localizar hacia la periferia sus actividades más trabajo-intensivas y, de esta manera, reducir los costos laborales. Esto significó la constitución de un entramado de empresas transnacionales que controlan la producción y circulación de bienes a escala global, con capacidad competitiva superior a la que presentaban los capitales previamente instalados en los países periféricos. En los años de auge del neoliberalismo, las empresas de origen estadounidense eran las que conducían este proceso mientras que en el escenario posneoliberal las empresas asiáticas, brasileñas, rusas, entre otras, comienzan a establecerse con posiciones competitivas en América Latina (Tereschuk, 2013).

Esta dinámica puede constatarse a través del incremento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en los países de la región. Así, la IED se incrementó un 172% entre 2002 y 2010 en América Latina, lo cual implica niveles un 66% por encima de los alcanzados en la

década neoliberal (1990-2001)<sup>2</sup>. Por su parte, la evolución de la IED en América Latina es similar a la que presentaron las economías del Este y Sur de Asia –aunque con diferencias en los montos absolutos–.

Al interior de la región, los países con mayores niveles de incidencia del capital transnacional fueron –como muestra el cuadro 1 para el período 2001-2010– Brasil, México, Chile, Perú, Colombia y Argentina. A excepción de Venezuela, Bolivia y México el resto de las economías mostró un incremento significativo de ingresos de capitales<sup>3</sup> –en promedio 217%–.

Esta producción de escala global por parte de las empresas transnacionales implicó la generación de nuevas características de inserción en el comercio mundial para los diferentes países de la región. Así, los flujos de capital que ingresaron a América Latina en busca de costos de producción reducidos se ubicaron, a su vez, en las ramas dedicadas a la explotación de recursos naturales. Como muestran los datos de Naciones Unidas, son precisamente estos sectores o ramas de producción las receptoras de mayor IED en América Latina en la última década (UNCTAD, 2011). De acuerdo a la CEPAL (2010) los flujos de inversión hacia recursos naturales representan el 39% del total de IED, mientras que las manufacturas reciben un 37%.

Al mismo tiempo, la orientación del capital que ingresa a la región para explotación de las actividades primarias, extractivas y de manufacturas agropecuarias, es principalmente exportadora. Esto significa que la estrategia de realización del valor por parte de las empresas transnacionales en los países se logra a través de los mercados internacionales y no en los mercados internos de cada país. De esta manera, como señala Arceo (2011) la evolución del comercio de materias primas, alimentos, energéticos e hidrocarburos, se ha desplazado desde el centro a la periferia y, en particular, a la región latinoamericana. Así, el flujo de comercio de la periferia hacia el centro se incrementó un 188% entre 1994 y 2004. Este aumento en el flujo comercial se explica –sobre todo– por los incrementos de las exportaciones desde la periferia hacia el centro y hacia la misma periferia (Arceo, 2011).

A su vez, es importante analizar que los aumentos de exportaciones desde los países periféricos se concentran sobre todo en las ramas extractivas (energía 200%, minerales 400%), primarias (agropecuarias y forestales 75%) y agroindustriales (100%) (López y Vértiz, 2012).

Esta tendencia a la exportación de *commodities* y bienes de escaso valor agregado desde países periféricos, se refleja en los datos de comercio de América Latina (ver cuadro 1):

---

2 Fuente: CEPAL (2010).

3 Nótese que no se han incluido datos de IED para el caso de Ecuador. Esto se debe a que la fuente consultada no incluye series temporales para este país.

**Cuadro 1**  
Saldo comercial promedio 2002-2010 países seleccionados de América Latina. Millones de dólares

<b>Ramas de producción</b>	<b>Argentina</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>	<b>Colombia</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Paraguay</b>	<b>Perú</b>	<b>Uruguay</b>	<b>Venezuela</b>
Alimentos y animales vivos	14.880	206	22.565	5.401	1.421	2.489	726	1.752	1.516	-2.781
Bebidas y tabaco	647	-17	1.767	1.014	-21	-28	-139	-48	-2	-136
Materias primas, exceptuando combustibles	2.885	918	22.615	13.417	677	371	943	5.409	303	-43
Combustibles minerales y lubricantes	3.773	1.460	-7.564	-7.639	10.156	4.440	-755	-1.165	-1.073	46.295
Aceites y grasas vegetales y animales	4.006	179	1.231	-57	-78	28	205	-53	-2	-348
Productos químicos y relacionados	-2.705	-498	-11.324	-1.800	-3.051	-1.781	-708	-2.028	-617	-3.023
Bienes manufacturados principales	-777	-366	9.852	14.337	-1.126	-1.462	-433	1.165	45	-772
Maquinarias y equipo de transporte	-8.940	-1.043	-9.163	-10.833	-9.232	-3.877	-2.010	-5.393	-1.003	-10.466
Otros artículos manufacturados	-1.507	-92	-1.933	-2.854	-294	-782	-479	245	-126	-2.680
Otros commodities	1.185	72	2.186	-498	593	4	-2	4.070	45	-1.946
<b>Totales</b>	<b>13.446</b>	<b>818</b>	<b>30.231</b>	<b>10.487</b>	<b>-954</b>	<b>-599</b>	<b>-2.652</b>	<b>3.955</b>	<b>-915</b>	<b>24.100</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de COMTRADE – Naciones Unidas.

NOTA: el componente "Otros commodities" incluye principalmente los datos de comercio de oro en bruto, sin incluir lingotes.

Para los países de la región que presentan un superávit global en la balanza comercial en el período 2002-2010, el mismo es en todos los casos producto del éxito en la exportación de alimentos, bebidas y tabaco, minerales, hidrocarburos y otros *commodities*, y poseen un déficit significativo en los rubros manufactureros –con excepción de Brasil<sup>4</sup>, Chile y Perú–.

El ingreso de capital transnacional, la consolidación del proceso de transnacionalización de empresas de origen latinoamericano y su relación con las exportaciones de materias primas, alimentos y minerales, da cuenta de la estrategia global de una variedad de grandes empresas que visualizan en América Latina la posibilidad de ampliar sus márgenes de rentabilidad a través de la explotación de las riquezas naturales existentes.

Lo dicho permite indicar que el proceso de transnacionalización de las economías de América Latina se relaciona de manera directa con la re-primarización de las mismas (Svampa, 2013).

Es posible afirmar, además, que la principal estrategia mediante la cual las empresas transnacionales se instalan en la región es a través de las fusiones y adquisiciones de empresas que ya operaban en América Latina (CEPAL, 2010). Para el año 2010 aproximadamente el 65% del monto total de IED ingresaba con el objetivo de comprar empresas que ya operaban en diferentes países de la región.

Así, lo que se presenta en relación a los actores dominantes es una estrategia integral para subordinar las lógicas de producción nacionales del conjunto de los países de la región a la necesidad de la acumulación global del capital (Giarracca, 2007). Son precisamente las ramas relacionadas a los recursos naturales las que reciben los mayores afluentes de capital.

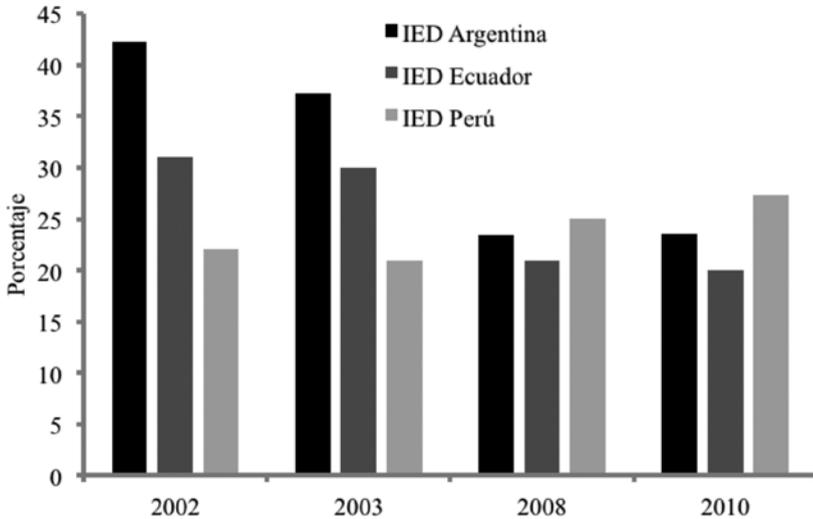
Esta tendencia general que desarrolla el capital transnacional en América Latina, se presenta matizada en los distintos proyectos nacionales de desarrollo. Es por ello que consideramos necesario un breve comentario sobre el impacto de estas tendencias globales en Perú, Ecuador y Argentina. Para estos países, a través del análisis de la Inversión Extranjera Directa (IED) podemos notar una diferencia sustancial en la dinámica que adquiere la inserción del capital transnacional en el período 2002-2011. Mientras que en los casos de Ecua-

---

4 El caso de Brasil es, sin duda, diferentes al resto de los países de la región y requiere de un estudio específico. Esto se debe al importante volumen de producción y a la capacidad de sus empresas de condicionar las dinámicas de desarrollo en otros países de la región (Zibechi, 2012).

dor y Argentina se observa una tendencia decreciente en relación al Producto Bruto Interno (PBI), en Perú se refleja un considerable aumento de dicha proporción (Ver figura 1).

**Figura 1**  
Inversión Extranjera Directa como porcentaje del PBI.  
Argentina, Ecuador y Perú, 2002-2011



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTAD-CEPAL.

Esto no implica, sin embargo, un retroceso absoluto del monto de IED para el conjunto de los países analizados. Por el contrario, la IED ha mostrado una tendencia al alza en el período analizado, pero la representatividad de estas inversiones transnacionales en cada una de estas economías fue diferente. Dados los objetivos del trabajo, nos interesa señalar aquí dos aspectos significativos acerca de la dinámica de la inversión extranjera en los países seleccionados. En primer lugar, acorde a lo que ocurre en el conjunto de la región, en los años 2005-2011 el porcentaje de IED que se direccionó hacia las industrias primarias y extractivas se ha incrementado. El cuadro 2 da cuenta de este punto:

**Cuadro 2**

Inversión Extranjera Directa por rama de actividad. Argentina, Ecuador y Perú, 2005-2011

<b>Ramas de producción</b>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Argentina</b>							
Recursos Naturales	1.766	2.536	2.470	840	751	3.155	1.082
Manufacturas	2.890	3.041	3.286	6.528	360	5.152	5.477
Servicios	2.092	1.894	2.251	3.382	1.870	2.248	4.517
<b>Ecuador</b>							
Recursos Naturales	222	-69	-77	265	45	168	378
Manufacturas	75	90	99	206	128	123	121
Servicios	196	250	173	535	148	-134	91
<b>Perú</b>							
Recursos Naturales	1.403	1.886	2.987	3.766	3.498	4.599	4.479
Manufacturas	557	749	1.186	1.496	1.389	1.826	1.778
Servicios	758	1.019	1.614	2.036	1.891	2.486	2.420

Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTAD-CEPAL.

NOTA: para el caso de Perú se han estimado los valores en base al promedio de participación de cada rama en el flujo de IED total del período 2002-2006 y se aplicaron dichos porcentaje al flujo de IED del período 2007-2011.

Aquí vemos en los tres casos un incremento en la IED orientada a las ramas de recursos naturales, con diferencias sustanciales en las participaciones totales. En el caso de Perú el porcentaje de IED destinada a la explotación de recursos naturales ronda en promedio el 55%, mientras que en Ecuador alcanza el 30% y en Argentina cerca del 22%.

En segundo lugar, fueron precisamente estas estrategias inversoras de los capitales transnacionales las que favorecieron el éxito exportador de dichas ramas primarias y extractivas y, en ocasiones, lograron otorgar competitividad al conjuntos de las ramas de actividad – el caso de Argentina es paradigmático sobre este punto que puede verse en el cuadro 1–.

Las diferencias señaladas responden a una serie de factores que no son analizados en este trabajo, pues exceden los objetivos del mismo. Podríamos mencionar aquí las diferencias en las estructuras productivas de cada país, el tamaño de las economías, los esquemas de políticas macroeconómicas, entre otras cuestiones de peso.

Más allá de estas cuestiones, las diferencias planteadas en relación al impacto de las estrategias globales de los actores dominantes –a través de la IED orientada a la explotación de recursos naturales– en los tres países señalados, pueden responder a las características de la configuración de actores subalternos que desarrollan nuevas acciones y construcciones político-discursivas para resistir a las estrate-

gias de los actores dominantes. A su vez, estos conflictos y resistencias condicionan el accionar del poder estatal, tanto a escala local como nacional. Este es el punto que nos interesa desarrollar en lo que resta del trabajo.

### **LUCHAS FRAGMENTARIAS Y LA ARTICULACIÓN ENTRE LAS ESCALAS NACIONAL Y GLOBAL**

La misma fragmentación territorial y política que ha provocado la transnacionalización del capital en América Latina abre espacios para nuevas expresiones de resistencias subalternas, en las cuales la disputa por el acceso y control de los bienes naturales resultan el eje articulador de una variedad de demandas a escala local (Harvey, 2004).

De acuerdo a Svampa (2011) el escenario actual en América Latina ha generado una explosión de los conflictos socio-ambientales que pueden clasificarse como parte de un “giro ecoterritorial” en las luchas populares. Aparecen en escena una miríada de nuevos movimientos socio-ambientales –tanto rurales como urbanos– de carácter policlasista, que se constituyen en los actores con mayor peso y radicalidad en la oposición a la dinámica extractivista que el capital transnacional intenta imponer en la región. Al mismo tiempo, estas nuevas expresiones que concentran sus luchas mayoritariamente en la escala local –pueblos y localidades pequeñas–, se relacionan con los clásicos movimientos campesinos e indígenas, que frente a la nueva coyuntura “ambientalizan” sus luchas políticas y sociales (Leff, 2006). Un tercer grupo de oposiciones –que prestan menor atención a la proyección de estos aspectos ambientales hacia otros planos de la política de resistencia popular– está constituido por colectivos culturales y ONGs ambientalistas.

Esta mayor atención hacia las cuestiones ecológicas por parte de los movimientos populares de América Latina, forma parte de un nuevo marco de referencia para la acción colectiva frente a la lógica del saqueo (Svampa, 2011). En buena medida, este nuevo marco implica una crítica más radical sobre las consecuencias socio-ambientales de las estrategias de las transnacionales extractivas, en relación a aquellas visiones propias de las ONGs que postulan la regulación de la degradación de la naturaleza escindida de las implicancias del capital como relación social, es decir, sin reconocer el problema de la apropiación privada de lo público.

De esta manera, es posible apreciar que en las luchas y resistencias de estos nuevos movimientos se forjan ciertas concepciones opuestas a las que intentan impulsar los actores dominantes acerca de cuáles deben ser los patrones de desarrollo locales. En particular, *bienes comunes* –en oposición a recursos naturales– y *buen vivir* –con-

frontando, principalmente, con la noción de *mercancía*– son algunas de las categorías más importantes mediante las cuales estos colectivos dan sentido a sus luchas políticas y sociales.

Es así que, estas categorías –y sobre todo la de bienes comunes– se asocian a la disputa en un territorio específico. Retomando el marco conceptual de Harvey (2004) sobre los desarrollos geográficos desiguales, las luchas subalternas en este plano, llevan a cabo un proceso de territorialización –o producción de espacio– a escala local que intenta contradecir o mitigar la lógica de los actores transnacionales dominantes en ese territorio específico. A pesar de ello, la hipótesis con la que se trabajaba aquí es que esa construcción de espacio permanece, sin embargo, en un plano defensivo de la acción subalterna, al menos a priori. El poder diferencial de los actores dominantes en lo que atañe a la construcción de escala requiere, por tanto, la elaboración a través de un sujeto social múltiple, colectivo y subalterno que impulse un modelo de desarrollo alternativo, enmarcado en una transición hacia mayores grados de autonomía. Para ello es necesario articular a escala nacional y continental las múltiples luchas locales y fragmentarias. La cuestión que se presenta aquí, y de difícil respuesta por el momento, es cómo trascender la dimensión local –sin abandonarla– para construir una propuesta de desarrollo alternativa y contra-hegemónica a escala nacional (García Linera, 2012).

### **RESISTENCIAS LOCALES, PROYECTOS NACIONALES Y DINÁMICA EXTRACTIVA TRANSNACIONAL. UNA APROXIMACIÓN A SUS ARTICULACIONES**

En lo que sigue se estudian tres conflictos relacionados al extractivismo en diferentes países. La pregunta que guía esta última parte del trabajo se centra en conocer de qué modo se articulan las resistencias subalternas y los proyectos nacionales de desarrollo en cada uno de los casos analizados, y cómo se expresa dicha articulación en la resolución de los mismos.

#### **EL EXTRACTIVISMO NEOLIBERAL: EL CONFLICTO DE CAJAMARCA**

El caso peruano es uno de los exponentes más claros para ilustrar la inserción de América Latina a la dinámica extractiva del capital transnacional. Las particularidades que ha adquirido el modelo de desarrollo peruano en las últimas dos décadas lo convierten en el país por excelencia de la megaminería transnacional (Svampa, 2013). Ello se refleja en los saldos comerciales favorables que registra Perú en los rubros que contienen la producción de minerales y específicamente del oro en bruto (“materias primas” y “otros commodities” de la figura 3). En una clara continuidad con su antecesor –Alan García– el

gobierno de Ollanta Humala favorece el desarrollo de mega emprendimientos mineros subordinándose a las estrategias extractivistas de las transnacionales. Esto explica la manera en que se intenta poner fin a los conflictos socio-ambientales generados en torno a la actividad minera,<sup>5</sup> donde es frecuente la utilización de las fuerzas de seguridad para garantizar la seguridad jurídica reclamada por las inversionistas, lo que se traduce en un aumento de la represión y judicialización de las protestas sociales.<sup>6</sup>

No obstante su clara posición dominante, las empresas transnacionales se ven obligadas a delinear estrategias materiales y simbólicas para contrarrestar las resistencias que se dan a escala local. Es así que para generar consenso en las comunidades locales desarrollan un conjunto de acciones, entre las cuales se encuentran la participación económica en programas de obra pública, el financiamiento y apoyo de actividades recreativas y culturales, entre otras, destinadas a favorecer el desarrollo socioeconómico de la zona. Asimismo construyen una posición discursiva mediante el uso de ciertos conceptos como “responsabilidad social y ambiental” y “desarrollo sostenible”, dirigida a convencer sobre las bondades de la actividad minera. En este sentido expresan la capacidad para desarrollar una actividad eficiente y rentable en términos económicos y que, con los cuidados necesarios, se puede neutralizar los riesgos tanto para los trabajadores como para el ambiente y la comunidad.

Esta articulación entre las estrategias de los actores dominantes, las resistencias subalternas y las particularidades que adquiere el proyecto nacional de desarrollo peruano se puede ver claramente a partir del estudio de uno de los principales conflictos socio-ambientales activos en dicho país, que se desarrolla en la región de Cajamarca. En el año 2011 la empresa Yanacocha<sup>7</sup> comenzó las actividades destinadas a la instalación de un nuevo mega-proyecto minero en la zona deno-

---

5 Actualmente es el país latinoamericano –junto con Chile– con más cantidad de conflictos sociales activos originados en torno a la instalación de proyectos de minería a gran escala. Entre ambos registran 66 casos –33 cada uno– de un total de 190 en la región. Fuente OCMAL ([http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal\\_db/](http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal_db/)).

6 Desde que asumió el gobierno de Ollanta Humala se registran 25 muertes a causa de represiones estatales (Svampa, 2013).

7 Yanacocha es la mina de oro más grande de Sudamérica y funciona en dicha región del Perú desde los años 90. Desde su instalación se han registrado en la zona múltiples conflictos con las comunidades campesinas. La empresa minera fue constituida legalmente en 1992 y está conformada por los siguientes accionistas: Newmont Mining Corporation (51.35%) con sede en Denver, EEUU; Cía. de Minas Buenaventura (43.65%), de origen peruano; y la International Finance Corporation (IFC) (5%).

minado *Conga*. Ante la amenaza de la destrucción de las principales fuentes hídricas de la zona, las comunidades campesinas se manifestaron en contra de dicho proyecto mediante diversos actos de protesta. En un marco de gran conflictividad se sucedieron movilizaciones en contra y a favor del proyecto minero, que generaron tensiones entre los distintos niveles de gobierno (regional y nacional) y acusaciones cruzadas sobre los responsables de las represiones que causaron más de una veintena de heridos de bala y cinco muertos.<sup>8</sup>

Desde los actores dominantes, representados principalmente por la empresa Yanacocha, se manifiesta la intención de continuar con el proyecto Conga solo si puede hacerse de manera “segura, social y ambientalmente responsable”, y con “retornos aceptables que justifiquen futuras inversiones”.<sup>9</sup> Asimismo, se promete la creación de 7000 puestos de trabajo que se otorgarán preferentemente a residentes locales. Por otra parte, difunden información sobre diferentes proyectos desarrollados en conjunto con las autoridades municipales de Cajamarca que incrementarán la capacidad de almacenamiento de agua y permitirán el aprovisionamiento de las comunidades durante todo el año. En algunos casos directivos de la empresa llegaron a afirmar que estos reservorios de agua podrían reemplazar las lagunas afectadas por el proyecto Conga.<sup>10</sup>

Los actores subalternos que iniciaron el ciclo de protestas fueron las comunidades campesinas, que mediante un amplio repertorio de acciones directas –cortes de ruta, acampes en la zona del conflicto, bloqueo de las vías de acceso, etc. – lograron interrumpir el avance del proyecto. Las *rondas campesinas* lograron el apoyo de algunos sectores urbanos, en parte por el descontento popular que despierta la empresa Newmont, principal accionista de Yanacocha, por la explotación de la mina que lleva el mismo nombre.<sup>11</sup>

---

8 Véase las siguientes notas: <http://cronicascajamarca.blogspot.com/2011/10/movilizacion-yanacocha.html#more>; <http://elcomercio.pe/actualidad/1440143/noticia-anti-mineros-cajamarca-acatan-desde-hoy-paro-48-horas-pese-dialogo>; <http://www.larepublica.pe/10-10-2012/segun-el-734-de-los-cajamarquinos-conga-no-debe-ir-de-ninguna-manera>.

9 Fuente: <http://www.yanacocha.com.pe/sala-de-prensa/ultimas-noticias/nota-de-prensa-yanacocha-aclara-el-estado-del-proyecto-conga/>

10 Manifestaciones realizadas por Luis Campos Aboado, vicepresidente de medio ambiente y responsabilidad social de Yanacocha. Fuente: <http://cronicascajamarca.blogspot.com/search/label/Miner%C3%ADa>.

11 Una encuesta de la Universidad Privada Antonio Guillermo Urrel de Cajamarca revela que el 61,1% está en contra del proyecto minero y apenas un 3,4% se muestra a favor. Más de la mitad de encuestados, además, dice haber participado en marchas contra Conga y el 82,4% piensa que solo Yanacocha será la beneficiaria.

De esa manera el conflicto se trasladó a toda la comunidad de Cajamarca. Más aún, parte importante de los esfuerzos de los movimientos sociales y políticos de base campesina fueron destinados a ampliar los canales de diálogo con los sectores urbanos de las comunidades, para contrarrestar el *relato* construido por la minera y las autoridades nacionales –reproducido muchas veces por los medios de comunicación– sobre el conflicto en cuestión. En este plano difunden a través de distintos medios de comunicación<sup>12</sup> informes sobre los hechos conflictivos particulares –represiones, movilizaciones, etc.– como también su mirada más general sobre la actividad minera en el Perú.

Otra estrategia para generar consenso en las comunidades son las *Brigadas Populares en Defensa del Agua y la Vida*, que son ámbitos abiertos a la participación comunitaria, mediante los cuales se desarrollan actividades de colaboración y apoyo a las medidas de lucha desarrolladas por las distintas organizaciones. Las intenciones de superar las disputas regionales encabezadas por los *Frentes de Defensa* y nacionalizar la lucha por el ambiente, el agua y el territorio, llevaron a organizar movilizaciones nacionales –como la Marcha Nacional del Agua– y a constituir la *Asamblea Nacional de los Pueblos del Perú y del Tawantinsuyu*.

Frente al alto nivel de apoyo popular que alcanzaron las resistencias subalternas en el ámbito local, el gobierno regional de Cajamarca –encabezado por Santos Guerrero– se manifestó en contra del proyecto Conga. Ello generó tensiones muy fuertes con el gobierno nacional que apoya el proyecto como parte de su política pro-minera. Las intervenciones del Estado Nacional –expresado en los discursos públicos de Ollanta Humala– han respaldado la explotación minera por sobre las demandas de las comunidades y han impedido la nacionalización de la discusión en torno al “problema minero”. En este sentido, el discurso de Humala es claro en reconocer que la consulta previa a las comunidades debe ser vista “(...) como un instrumento que permita legitimar una inversión, y no un obstáculo”.<sup>13</sup> Por otra parte, subraya la importancia de que el gobierno “(...) debe trabajar con las empresas para darle importancia a la responsabilidad social”.

---

12 Las organizaciones comunican sus acciones mediante distintos sitios de internet (<http://fdacajamarca.blogspot.com.ar/>; <http://celendinlibre.wordpress.com/>; <http://www.noalamina.org/mineria-latinoamerica/mineria-peru/la-marcha-nacional-del-agua-llego-a-lima>; <http://marchanacionaldelagua2012.blogspot.com.ar/>)

13 Fuente: <http://elcomercio.pe/actualidad/1580800/noticia-gobierno-aseguro-que-proyecto-conga-avanza-confia-que-quellaveco-continue>.

## NEOEXTRACTIVISMO DESARROLLISTA. EL CONFLICTO DE FAMATINA

La expansión de la minería transnacional en Argentina en las últimas dos décadas ha sido notable. A diferencia del caso visto anteriormente, donde la minería se impuso como actividad económica principal desde el siglo XV, Argentina tiene escasa tradición en esta actividad. De ahí que resulta significativo el auge que adquirió la actividad minera en los últimos años, con un crecimiento del 300% entre 2003 y 2008 (Seoane, 2012). Este caso es un claro ejemplo de las transformaciones iniciadas con la implementación de las reformas neoliberales en América Latina a partir de los años 70, que favorecieron la mercantilización y explotación transnacional de los bienes naturales.

En Argentina la fase neoliberal se consolidó en la década del 90 con una serie de reformas legislativas e institucionales que implicaron un retraimiento de las funciones regulatorias del Estado y un profundo proceso de privatización de empresas y bienes estatales. En cuanto a la minería, estas reformas –que se expresaron principalmente con la sanción de las leyes 24196, 24224 y 24228, y el financiamiento del Banco Mundial para “reconvertir el sector”– permitieron el ingreso masivo de las IED y la instalación de mega-proyectos por parte de las empresas transnacionales (Gutman, 2007).

Desde que asumió el gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003, la política minera lejos de modificarse ha acentuado sus rasgos extractivos, generando una proliferación de conflictos en las provincias cordilleranas.<sup>14</sup> En una clara continuidad con el neoliberalismo, el ingreso del capital transnacional en este sector de la economía y las transformaciones que genera en la estructura productiva (extranjerización, concentración y reprimarización) no son cuestionados por los gobiernos kirchneristas. Sin embargo, a diferencia de los proyectos conservadores que en clave neoliberal sostienen la teoría del derrame –si les va bien a las empresas mineras mejora la situación socioeconómica del país–, el gobierno argentino plantea que la actividad minera es para algunas provincias la principal fuente de recursos económicos y, por lo tanto, la única posibilidad de alcanzar el desarrollo.

Es así que se rescata la minería –en clave neodesarrollista– como motor del desarrollo regional y fuente de soberanía nacional. En este sentido los discursos de Cristina Fernández indican que el sector minero es estratégico para el desarrollo nacional, porque además de ser una fuente de creación de empleo y crecimiento económico local, per-

---

14 Después de Chile y Perú, Argentina es el país latinoamericano que más conflictos sociales activos vinculados a la minería -26 casos- registra en la actualidad. Fuente: [http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal\\_db/](http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal_db/)

mite abaratar la obtención de ciertos minerales que sirven de insumos para otras actividades productivas del país –como la agricultura, la producción de combustibles, la industria siderúrgica, etc –.<sup>15</sup>

Uno de los conflictos más importantes se desarrolla en la localidad de Famatina ubicada en la región noroeste del país, más precisamente en la provincia de La Rioja. Desde que la empresa minera canadiense Barrick Gold comenzó sus tareas de exploración sobre el cerro Famatina, en el año 2003, se han sucedido distintas movilizaciones por parte de los pobladores y grupos ambientalistas en rechazo de la mega minería a cielo abierto, que pese a contar con gran apoyo popular, en la mayoría de los casos, no han logrado trascender la escala local y provincial.<sup>16</sup> Solamente con el levantamiento popular de la comunidad en enero de 2012, que recibió un fuerte apoyo por parte de los movimientos socio-ambientales del resto país, y en el marco de una disputa muy fuerte entre el gobierno nacional y el multimedio Clarín, lograron introducir en la agenda nacional “el problema de la megaminería”.

Entre los actores subalternos se destaca la *Asamblea de Vecinos Autoconvocados por el No a la Mina* de Famatina, que se replica en diferentes localidades de la provincia de La Rioja como en otras provincias donde tiene peso la actividad minera. Dichas expresiones confluyen a escala nacional en la *Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC)* que fue el actor protagónico de las movilizaciones y los debates sustanciados en la capital del país, cuando se nacionalizó el conflicto durante el año 2012. La particularidad que se observa en el caso argentino es que las luchas son dirigidas por estos nuevos movimientos socio-ambientales, de carácter policlasista, que se constituyen a partir de una demanda puntual como es la oposición a este tipo de minería. Si bien cuentan con apoyo y establecen articulaciones con movimientos sociales y políticos de base campesino-indígena, organizaciones populares urbanas, partidos políticos tradicionales, intelectuales y ONGs, las resistencias son encabezadas por estos colectivos que surgen y se forjan en el mismo conflicto.

---

15 Fuente: <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/25993-anuncio-sobre-sectores-de-mineria-e-infraestructura-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>

16 Las movilizaciones se han mantenido desde el año 2007 hasta la actualidad logrando en algunos casos impactos significativos en el plano provincial, como fue la destitución del gobernador Ángel Maza y la sanción de las leyes provinciales 8137, 8138 y 8139 que en distintos grados afectan la minería a cielo abierto. Otro ejemplo es el decreto 874 dictado recientemente por el gobernador Beder Herrera, mediante el cual se rescinde el contrato firmado en el 2011 con la empresa canadiense Osisko Mining Corporation, que habilitaba la exploración del cerro Famatina. Fuente: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-223548-2013-07-02.html>

Tal como se vio en el caso peruano las empresas transnacionales, representadas aquí principalmente por la Barrick Gold, desarrollan estrategias materiales para afianzar el vínculo con las comunidades locales –como su participación financiera en proyectos de mejoramiento y construcción de viviendas, hospitales, escuelas, etc.– y disputan el sentido de la actividad minera atribuyéndole características opuestas a las indicadas por los asambleístas.<sup>17</sup> Pese a la presión de las resistencias locales que lograron el apoyo del intendente de Famatina –quién se manifestó en contra de la megaminería–, las transnacionales han recibido un fuerte respaldo por parte de los gobiernos provincial y nacional, que se traduce en la intensificación de la represión y judicialización de los conflictos (Svampa, 2013).

### **TENSIONES DE UN PROYECTO EN DISPUTA: EL CONFLICTO POR LA EXPLOTACIÓN PETROLERA EN EL PARQUE NACIONAL YASUNÍ**

En Ecuador se vienen consolidando demandas de movimientos socio-ambientales desde la década de 1990, estructuradas a partir de la campaña “Amazonia por la Vida” que logró generar un importante impacto en la agenda pública. Esta campaña se enmarca, sin embargo, en una discusión más general que las resistencias subalternas al neoliberalismo han impulsado y que tiene que ver con una categoría de *Buen Vivir* –Sumak Kawsay– como una forma de organización comunitaria que trace un camino divergente a las lógicas de desarrollo capitalista (Simbaña, 2012).

En este marco, la campaña Amazonia por la Vida fue impulsada como una estrategia de resistencia al neoliberalismo desde los movimientos y organizaciones sociales. En particular, los actores subalternos de mayor peso han sido las organizaciones del movimiento indígena, entre las cuales la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) es la coordinadora con mayor peso en el país. En general, las principales demandas que impulsan estas organizaciones –con el apoyo de ciertas ONGs tales como Acción Ecológica– están referidas a un desarrollo territorial alternativo a las lógicas de privatización y saqueo, basados en principios comunitarios y el respeto de los bienes comunes de la naturaleza (CONAIE, 2008).

Estas organizaciones, al menos desde el año 2008, consolidaron una estrategia de oposición al gobierno de Rafael Correa con el foco de las críticas puesto en el descuido del poder estatal en el respeto a los derechos de las comunidades locales a decidir sobre la explotación de sus bienes comunes y destacan “(...) una com-

---

<sup>17</sup> Fuente: <http://barricksudamerica.com>

*pleta continuidad con los gobiernos neoliberales en lo que atañe a la lógica extractivista”.*<sup>18</sup>

No se pretende aquí realizar un análisis exhaustivo y crítico de la relación entre movimientos sociales y el gobierno de Correa –que puede encontrarse en Becker (2013)–, sino que por el contrario, al igual que en el resto de los casos analizados, se propone partir de un conflicto concreto para analizar la articulación entre proyectos nacionales de desarrollo, resistencias subalternas locales y estrategias globales de los actores dominantes.

Una de las expresiones puntuales de las mencionadas demandas por territorio y respeto de los bienes comunes, se da en el rechazo de las comunidades de la Amazonía a la explotación de las reservas petroleras que el Ecuador posee en ciertas porciones del Parque Nacional Yasuní, una de las mayores reservas de bio-diversidad del mundo. En esta región del Ecuador, los actores dominantes transnacionales –en particular, la compañía española Repsol S.A y Chevron-Texaco de capital estadounidense–, han intentado realizar inversiones para explotar las abundantes reservas de petróleo existentes. Ante el descubrimiento de nuevos yacimientos petrolíferos en la Amazonía, la respuesta del Estado ecuatoriano fue, a todas luces, original: en el año 2007 impulsó un proyecto para mantener bajo tierra las reservas ubicadas en el Parque Nacional Yasuní, por lo cual se anulaba la posibilidad de ingreso de los actores dominantes a estos “recursos”. Para lograr compensar los ingresos que el gobierno dejaría de percibir por la no explotación de esas reservas, el gobierno de Rafael Correa diseñó un fideicomiso que permite que la comunidad internacional contribuya al sostenimiento de ese espacio de bio-diversidad con alrededor de 3.500 millones de dólares, que equivalen al 50% de los recursos que se percibirían bajo la opción de extracción petrolera.

Esta política incluye, en buena medida, las demandas de las organizaciones campesino-indígenas que han rechazado desde los años neoliberales la explotación petrolera en la Amazonía. Estas organizaciones han reconocido la importancia de esta política de Estado, aún con una serie de dudas en relación al respaldo que el gobierno otorga a otras explotaciones mineras y petroleras (Acosta, 2010).

Este proyecto del gobierno ecuatoriano posee, además, un trasfondo que no es menor para realizar comparaciones entre proyectos nacionales de desarrollo y la articulación con la dinámica extractiva transnacional: desde la nueva constitución el Estado ha ganado nive-

---

18 Fuente: Beatriz Ortiz Martínez / Comunicación - ACSUR-Las Segovias. Entrevista a Ivonne Ramos, referente de Acción Ecológica. [http://www.acsur.org/IMG/article\\_PDF/Ivonne-Ramos-Hay-un-denominador.pdf](http://www.acsur.org/IMG/article_PDF/Ivonne-Ramos-Hay-un-denominador.pdf).

les de autonomía sobre los “recursos estratégicos” y se ha reconocido el Buen Vivir como el proyecto de desarrollo que debe guiar la acción de largo plazo del Estado.<sup>19</sup>

Se pueden identificar así tres posiciones discursivas divergentes en relación a este conflicto que ejemplifican las posiciones en disputa en cuanto al proyecto nacional de desarrollo y su articulación con la dinámica transnacional extractiva. En primer lugar, desde los actores dominantes se utilizan, nuevamente, los conceptos de “explotación sustentable” y “responsabilidad ambiental y social”. A través de estas categorías las empresas transnacionales petroleras construyen un relato sobre las “necesidades energéticas del mundo actual” y las posibilidades de cumplirlo de una manera que respeta la bio-diversidad y las necesidades de las poblaciones locales, entre otras cuestiones.<sup>20</sup> En segundo lugar, desde los movimientos sociales y políticos ligados históricamente a estas demandas territoriales –sobre todo de base campesino-indígena– se rechazan las categorías que impulsan los actores dominantes y se proponen construcciones político-discursivas alternativas relacionadas a la reivindicación del Buen Vivir y el rechazo de todas las formas de extracción y explotación –sea privada o estatal– de los bienes comunes –en particular, en la forma de minería y petróleo–.<sup>21</sup> En tercer lugar, desde el gobierno se mantiene una perspectiva en la cual se valora el Buen Vivir como el proyecto estratégico del Ecuador, en un camino de construir un “socialismo humanista” y, al mismo tiempo, se plantea como una necesidad la obtención de recursos económicos por parte del Estado, a través de ciertas explotaciones mineras y petroleras responsables, con el fin de garantizar redistribución de ingresos para el conjunto de la población del país, más allá de demandas sectoriales.<sup>22</sup>

En definitiva, si bien la dinámica extractiva posee un peso importante en la economía ecuatoriana, sólo en la conformación de un proyecto hegemónico alternativo al neoliberal a escala nacional –y con ideario ligado al “Socialismo del Siglo XXI”– se ha logrado incorporar –de manera parcial y contradictoria– algunas de las luchas y resistencias de los movimientos socio-ambientales y territoriales,

---

19 Fuente: <http://www.elciudadano.gob.ec>. “El referente del Socialismo del Siglo XXI es el individuo social y solidario”, Noviembre de 2009.

20 Fuente: [http://www.repsol.com/es\\_es/corporacion/empleo/conocenos/mediambiente-sostenibilidad/](http://www.repsol.com/es_es/corporacion/empleo/conocenos/mediambiente-sostenibilidad/)

21 Fuente: <http://www.conaie.org/>. 2009 Declaración de Humberto Cholango, presidente de CONAIE.

22 Fuente: <http://www.elciudadano.gob.ec>. Entrevista a Rafael Correa “La diversificación de la matriz productiva, una necesidad para Ecuador”, junio de 2013.

provocando a su vez nuevas contradicciones al interior de los movimientos opositores.<sup>23</sup>

### REFLEXIONES FINALES

En este trabajo, se busca problematizar los aspectos territoriales que enmarcan y condicionan los proyectos nacionales de desarrollo de los países de América Latina. La lectura en la clave de *desarrollos geográficos desiguales*, ha permitido pensar en la articulación conflictiva de escalas, en la subordinación –parcial– de los Estados Nacionales a la dinámica del capital transnacional centrado en la producción de *commodities* para la exportación, entre otros puntos.

Este escenario, que presenta a las empresas transnacionales como actores dominantes, no está libre de contradicciones. Como se pudo advertir, es la misma fragmentación territorial y política que provoca la transnacionalización del capital en América Latina, la que abre espacios para nuevas expresiones de resistencias populares. Esta situación coloca a los actores subalternos ante el desafío de crear instancias sólidas de articulación en los planos nacional y continental, que combinen aspectos materiales y simbólicos de la lucha política, para construir un proyecto alternativo que logre superar la inserción dependiente y extractiva de la región.

A través del análisis de tres casos concretos, se pudo identificar tres tipos de proyectos nacionales de desarrollo que adquieren particularidades diferenciales debido a la manera en que se resuelven –a través del Estado y más allá de él– los conflictos entre actores dominantes de carácter transnacional y las resistencias subalternas –por lo general, ancladas en la escala local–.

En cierta medida, las luchas subalternas suelen ubicarse en un plano defensivo ante las estrategias integrales de las empresas transnacionales. Por tanto, si bien logran poner en cuestión el avance extractivo a escala local, poseen serias limitaciones para disputar la legitimidad de los proyectos extractivistas en la región y la profundización de la inserción dependiente de nuestros países. Sólo si estas incipientes formas de resistencia en la escala local, logran transitar hacia mayores niveles de universalidad, será posible formular un proyecto contra-hegemónico que modifique la articulación entre la estrategia extractivista del capital transnacional y los proyectos de desarrollo a escala nacional. Uno de los caminos posibles es que los actores subalternos logren conformar un bloque contra-hegemónico que apunte a una construcción de escala alternativa a nivel nacional.

---

23 Véase [http://www.elcomercio.com/politica/Conaie-Pachakutik-indigenas-leycomunicacion\\_0\\_944305640.html](http://www.elcomercio.com/politica/Conaie-Pachakutik-indigenas-leycomunicacion_0_944305640.html).

En este sentido, el caso de Ecuador es ilustrativo. Si bien las lógicas extractivas poseen un peso importante en la economía del país, en los últimos años desde el gobierno se han incluido parcialmente demandas de las organizaciones campesinas y se ha desarrollado un proyecto de escala nacional que tiene como horizonte la superación del capitalismo dependiente. Contrariamente, el caso de Perú expresa un distanciamiento significativo entre las demandas subalternas y el proyecto nacional de desarrollo. Este último expresa con mayor claridad una continuidad con el proyecto de desarrollo neoliberal, en el cual el Estado responde de manera subordinada a las lógicas que impulsan los actores dominantes. En el caso argentino, las resistencias subalternas a la explotación minera transnacional han sido de gran intensidad a escala local. Sin embargo, la hegemonía del proyecto de desarrollo nacional –de características neodesarrollistas– no es puesta en cuestión por estos conflictos.

En definitiva, el marco que aquí se presenta puede resultar de importancia para profundizar el estudio de las articulaciones entre los proyectos de desarrollo nacionales y las tendencias de universalización del capital extractivo y, al mismo tiempo, puede permitir dar cuenta de bajo qué condiciones los actores subalternos logran modificar dichas articulaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto 2010 “La firma del fideicomiso para la Iniciativa Yasuní-ITT”. Disponible en <http://www.rebellion.org>.
- Algranati, Clara and Seoane, José 2012 “La ofensiva extractivista en América Latina. Crisis global y alternativas” en *Revista Herramienta*, N° 50.
- Anderson, Perry 2002 “Fuerza y consentimiento” en *New Left Review*, (17), 5–30.
- Arceo, Enrique 2011 *El largo camino de la crisis. Centro, periferia y transformaciones de la economía mundial* (Buenos Aires: Cara o Ceca).
- Becker, Marc 2013 “The Stormy Relations between Rafael Correa and Social Movements in Ecuador” en *Latin American Perspectives* vol. 40 (3): 43-62.
- Boron, Atilio 2008 *Siglo XXI: ¿Hay vida después del neoliberalismo?* (Buenos Aires: Ediciones Luxemburg).
- Boyer, Robert 2004 “New growth regimes, but still institutional diversity” en *Socio-Economic Review*, 2(1), 1 -32.
- CEPAL 2010 *La inversión extranjera directa en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL)

- Colectivo Editorial Revista Crisis 2011 “El consenso de los commodities” en *Revista Crisis* N°5 en <http://www.revistacrisis.com.ar/>
- CONAIE 2008 “Boletín del cambio climático número 8” en <http://www.conaie.org/fortalecimiento/crisis-climatico-y-biodiversidad/boletinesclimatico>.
- De Angelis, Massimo 2001 “Marx and primitive accumulation: The continuous character of capital’s ‘enclosures’” en *The Commoner*, N°2, September.
- Duménil, Gérard Lévy, Dominique 2004 *Capital Resurgent: Roots of the Neoliberal Revolution* (Londres: Harvard University Press).
- Ellner, Steve 2013 “Latin America’s Radical Left in Power: Complexities and Challenges in the Twenty-first Century” en *Latin American Perspectives*, 40 (3): 5-25.
- Félix, Mariano y López, Emiliano 2010 “La dinámica del capitalismo periférico postneoliberal-neodesarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en Argentina” en *Revista Herramienta* N° 45.
- García Linera, Álvaro 2012 *Las tensiones creativas de la revolución* (Buenos Aires: Luxemburg).
- Giarracca, Norma 2007 “The tragedy of development: disputes over natural resources in Argentina” en *Sociedad*, 3(SE), 0-0.
- Gramsci, Antonio 2004. *Antología* (México: Siglo XXI).
- Gutman, Nicolás 2007 “La Conquista del Lejano Oeste” en *Le Monde Diplomatique*. Inversiones mineras en Argentina, pp. 12-14. Disponible en [http://www.hsph.harvard.edu/mining/files/article\\_-\\_Mineria\\_Nico\\_5-07.pdf](http://www.hsph.harvard.edu/mining/files/article_-_Mineria_Nico_5-07.pdf).
- Hardt, Michael y Negri, Antonio 2002 *Imperio*. (Barcelona: Editorial Paidós).
- Harvey, David 2004 *Espacios de esperanza* (Barcelona: AKAL).
- Harvey, David 2007 *Breve historia del neoliberalismo*. (Barcelona: AKAL)
- Jessop, Bob 2008 *State power. A strategic-relational approach* (Cambridge: Polity Press).
- López, Emiliano y Vértiz, Francisco 2012 “Capital transnacional y proyectos nacionales de desarrollo en América Latina. Las nuevas lógicas del extractivismo neodesarrollista” en *Revista Herramienta*, (50), 21-36.
- Pradilla Cobos, Emilio 1995 “Los territorios latinoamericanos en la nueva fase internacional neoliberal” en *Revista EURE*, XXI (63), 57-68.

- Panitch, Leo y Gindin, Sam 2005 “El liderazgo del capital global” en *New Left Review*, (35), 47–68.
- Saad-Filho, Alfredo y Johnston, Deborah 2005 *Neoliberalism: A Critical Reader* (UK: Pluto Press).
- Sader, Emir 2009 *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana* (Buenos Aires: Siglo XXI-CLACSO).
- Santos, Milton 1996. *Metamorfosis del espacio habitado* (Madrid: Oikos-Tau).
- Seoane, José 2012 “Neoliberalismo y ofensiva extractivista. Actualidad de la acumulación por despojo, desafíos de América Latina” en *Theomai* (26). Disponible en :[http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12426097006\\_](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12426097006_)
- Simbaña, Floresmilto 2012 “El sumak kawsay como proyecto político” en Miriam Lang y Dunia Mokrani (comps.) *Más allá del desarrollo* (Quito: Fundación Rosa Luxemburgo-Abya Yala).
- Smith, Neil 2011 “La Geografía del desarrollo desigual. Problemática Territorial de América Latina” Disponible en : <http://problematikaamericalatina.blogspot.com/2011/03/la-geografia-del-desarrollo-desigual.html>.
- Svampa, Maristella 2005 *La Sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo* (Buenos Aires: Taurus).
- Svampa, Maristella 2008 *Cambio de época: movimientos sociales y poder político* (Siglo Veintiuno Editores Argentina).
- Svampa, Maristella 2011 “Extractivismo neodesarrollista y Movimientos Sociales. ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas” en Miriam Lang y Dunia Mokrani (comps.) *Más allá del desarrollo* (Quito: Ediciones ABYA Ayala/Fundación Rosa Luxemburgo).
- Svampa, Maristella 2013 “Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina” en *Nueva Sociedad* (244), 30-46.
- UNCTAD 2011 *World investment report 2011. Non-equity of international production and development* (Nueva York: Naciones Unidas).
- Tereschuk, Nicolás 2013 “¿Qué hacer con las materias primas?” en *Le Monde Diplomatique* 168.
- Williamson, John 1993 “Democracy and the Washington consensus” en *World Development*, 21(8), 1329–1336.
- Zibechi, R. 2012 *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo* (Bogotá: Desde abajo).

Alicia Puyana\* y Agustina Costantino\*\*

## A TASAS CHINAS

### EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS POR PARTE DE CHINA EN ARGENTINA Y COLOMBIA\*\*\*

#### INTRODUCCIÓN

A partir de la década de los 2000 una nueva preocupación llama la atención de académicos, políticos y movimientos sociales en América Latina y en el mundo entero: el “acaparamiento de tierras”.<sup>1</sup> Este fenómeno se refiere a la adquisición de grandes extensiones de tierra por inversores extranjeros y nacionales. Si bien la literatura especializada incluye en el acaparamiento las adquisiciones de tierras realizadas por las burguesías nacionales, nuestra investigación particulariza las

\* Alicia Puyana es profesora e investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en México.

\*\* Agustina Costantino es candidata a doctora en investigación en ciencias sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en México.

\*\*\* Publicado en *Latin American Perspectives*, Issue 205, Vol. 42, No. 6, November 2015, 105-119.

---

1 Ver toda la producción en materia académica impulsada desde el Journal of Peasant Studies (entre muchos otros: S. M. Borras and Franco 2011; S. M. Borras 2009; Clements and Fernandes 2013; Adnan 2013; Vermeulen and Cotula 2010; Grajales 2011; Cotula 2012), y la producción en materia de políticas del Banco Mundial (Deininger and Byerlee 2011; Deininger 1999; Arezki, Deininger, and Selod 2011) y FAO (S. M. Borras et al. 2011).

compras por extranjeros y conceptualizamos estas últimas como una “transferencia de valor desde países periféricos hacia el exterior”. Esta particularización, refina el análisis del acaparamiento, como un efecto de las políticas de liberalización de las economías nacionales que tiende a reforzar su dependencia de las ventajas comparativas y del devenir del mercado internacional.<sup>2</sup>

El objetivo de este trabajo es estudiar las características del proceso de acaparamiento de tierras por parte de China en Argentina y Colombia, dos de los países más afectados por este fenómeno, a través de las inversiones y proyectos de inversión del país asiático en estos dos países latinoamericanos. Como aclararemos en el apartado siguiente, debido a la vasta extensión del espacio geográfico cubierto por la primera parte de este artículo, no se pretende tener una explicación detallada de cada proceso a nivel nacional o local, sino que a través de las características más generales encontradas en todos los casos se busca obtener una explicación generalizada de los mecanismos por medio de los cuales se dan estas adquisiciones de tierras en las distintas regiones.

Dos aclaraciones respecto a la selección de los casos: (i) Se eligió a Argentina y a Colombia porque son entre los principales países donde China tiene interés en invertir en tierras en América Latina; y (ii) Se eligió a China porque, como mostramos en este trabajo, los objetivos de las inversiones chinas en tierra tienen algunas particularidades que permiten mostrar claramente el rol que los modos de desarrollo de Argentina y Colombia están teniendo en la economía mundial. Como veremos, uno de los principales objetivos de China en la producción directa en estos países, además de nuevas oportunidades de inversión donde colocar el capital, es garantizar el abastecimiento de alimentos para sostener los ritmos de crecimiento e industrialización que el país asiático está experimentando. Al mismo tiempo, esta estrategia es posible gracias a las políticas de desarrollo aplicadas por los gobiernos de Argentina y Colombia que incentivan las inversiones extranjeras para aumentar la producción y exportación de materias primas y alimentos. De esta forma, el acaparamiento de tierras se manifiesta, no como una mera “imposición externa”, sino como una parte integral de los modos de desarrollo y la forma de acumulación de capital de ambos países latinoamericanos.

El artículo se organiza como sigue: en el siguiente apartado presentamos los métodos y las fuentes utilizadas para el análisis además de los alcances de las conclusiones que el método empleado permite obtener; y en el siguiente apartado una breve presentación de la perspectiva

---

2 Estos objetivos serán explicados más adelante.

teórica, en el apartado 3 se presentan las características y la evolución que ha tenido el fenómeno del acaparamiento a nivel mundial junto con unas algunas particularidades de cada región; esta caracterización regional, para el caso de América Latina, se completa en el apartado 4 y 5 con la sistematización de la información encontrada en los estudios de caso consultados, con especial énfasis en Argentina y Colombia.

### **1) MÉTODOS, ALCANCES Y ACLARACIONES SOBRE LAS FUENTES**

El análisis de este artículo se realizó a través de dos métodos: a) análisis cuantitativo con estadísticas descriptivas y b) análisis cualitativo en base a los principales estudios de caso realizados sobre cada país, encontrados en la literatura.

Para el análisis cuantitativo se utilizó, como fuente principal, la base de datos de Landmatrix (Land portal 2013). La misma es una base de datos de colaboración abierta construida por varias organizaciones (como International Land Coalition, Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, entre otras) que incluye información sobre adquisiciones de tierras para la producción agrícola, la extracción de madera, el comercio de carbono, la extracción mineral, la conservación y el turismo. Los registros se derivan de una variedad de fuentes que incluyen información aportada a través de la página web, informes de prensa, informes de organizaciones internacionales y locales y organizaciones no gubernamentales y proyectos de investigación sobre el campo, los sitios web de la compañía y los registros del gobierno.<sup>3</sup>

Por su parte, para el análisis cualitativo se sistematizó la información encontrada en los estudios de caso (realizados, en su mayoría, en base a entrevistas y recopilación local de información) en base a las siguientes dimensiones: (i) principal régimen de tenencia de la tierra antes del acaparamiento (tierra pública, privada, comunal); (ii) papel del estado (del país donde la tierra se adquiere); y (iii) país de origen de los principales inversores.

---

3 Debido a que no toda la información relevada en esta base es oficial y también a que muchos de los acuerdos sobre tierras en algunos países se caracterizan por su falta de transparencia, esta base presenta algunos sesgos que deben ser tenidos en cuenta para el alcance del análisis: (i) no todos los países tienen la misma política de acceso abierto a datos e información pública; y (ii) las redes de fuentes de información de Landmatrix (observatorios nacionales, investigadores, políticos, medios de comunicación, etc.) en Europa del Este y Asia central no son muy fuertes, por lo que ambas regiones pueden estar sub-representadas en el análisis. Será necesario, entonces, tener la precaución de considerar ambos sesgos al momento de realizar las conclusiones del capítulo.

Debido a la vasta extensión del espacio geográfico cubierto por la primera parte de esta investigación, no se pretende tener una explicación detallada de cada proceso a nivel nacional o local. El objetivo metodológico de esta primera parte es encontrar explicaciones que tengan validez externa (no validez interna), es decir maximizar la capacidad de generalización de las características encontradas en cada país, y no maximizar la exhaustividad con que se realice la explicación de cada caso. Este objetivo tiene el riesgo implícito de perder mucha y rica información proveniente de los trabajos de campo realizados por los autores de los artículos revisados, pero tiene la ventaja de ver el problema del acaparamiento en perspectiva más amplia. Veremos entonces que, más allá de las particularidades nacionales, existen determinados procesos y características que se dan de manera similar y por un conjunto de razones comunes, en todas las regiones o que se dan sólo en algunas regiones pero que permiten diferenciarlas de otras.

## 2) PERSPECTIVA TEÓRICA DE ABORDAJE

En el presente artículo entendemos al acaparamiento de tierras como una forma particular de transferencia de valor de los países periféricos hacia el exterior, no sólo por la vía de la inversión extranjera sino también por la vía comercial en la medida en que el principal destino que los inversores le dan a esta tierra es la producción de materias primas y alimentos para la exportación.

Ahora bien, ¿en qué contexto el capital trasnacional se trasladará a los países periféricos a explotar directamente la tierra? El proceso de acumulación y reproducción de capital requiere, por un lado, de los fondos invertibles (el capital) y, por otro lado, la oportunidad de inversión (un proyecto viable que permita obtener ganancias). Si los precios internacionales de las materias primas y los alimentos están en ascenso, entonces la producción de estos bienes (dada una determinada tecnología) se convierte en una alternativa rentable para colocar el capital. Sin embargo, ésta no es la única oportunidad de inversión que genera un contexto internacional de precios altos. Si los precios de las materias primas están en ascenso entonces el precio de la tierra también lo estará.<sup>4</sup> Si a esto sumamos que los capitales pue-

---

4 El precio de la tierra es la renta de la tierra capitalizada, es decir el flujo de rentas futuras de la tierra actualizado teniendo en cuenta la tasa de interés. En este sentido, el precio de una parcela de tierra será igual al monto de capital que, invertido en el sistema financiero a la tasa de interés corriente, genere un monto de renta equivalente al de dicha parcela de tierra (Marx 2010). Esto quiere decir que el precio de la tierra va a aumentar si: (i) cae la tasa de interés; (ii) aumenta la renta de la tierra. Según lo visto anteriormente, esto último sucederá si: (ii.a) aumenta el precio de los productos agrícolas; (ii.b) entran en producción nuevos terrenos más fértiles; y (ii.c) aumenta

dan hacer, eventualmente, alguna mejora permanente sobre la tierra (sistemas de riego, desmontes, infraestructura, etc.) y que la tasa de interés esté en descenso, entonces los precios de la tierra aumentarán todavía más. Si esto es así, la oportunidad de inversión para el capital no estará sólo en la producción de bienes agropecuarios sino también en la comercialización de tierras.

Así, en un contexto de liberalización de los movimientos de capitales, precios internacionales de las materias primas altos, tasas de interés bajas y modos de desarrollo favorables a la entrada de inversiones extranjeras en los países receptores, la adquisición de tierras por parte de capitales de los países centrales permitirá:<sup>5</sup>

- a. Participar del negocio que significa el aumento de los precios y la demanda de alimentos mundial que se dio durante la década del 2000 por medio de la producción de los mismos en aquellos países con condiciones naturales para ello.
- b. Valorizar el capital en el negocio inmobiliario que implica el aumento del precio de la tierra, tanto por el aumento en el precio de los alimentos como por las caídas en las tasas de interés (según el Banco Mundial -2013-, la tasa de interés real de Estados Unidos bajó de un 6.8% en el 2000 a un 1.5% en 2012) y por la inversión en infraestructura. El objetivo de estas inversiones es lograr ganancias de capital a partir del aumento del precio de la tierra. Principalmente, se trata de fondos de inversión europeos y corporaciones agroalimentarias. Este objetivo es posible gracias al traspaso de la tierra entre manos privadas (como sucede en muchos de los casos de acaparamiento en Argentina) y también gracias a la mercantilización y privatización de muchas tierras que antes estaban en manos de comunidades campesinas (como en el caso de las provincias del noroeste argentino o las tierras de pasturas comunales en África) o del propio estado (como es el caso de algunos países asiáticos); por lo que resulta claro que en las transferencias al exterior que realicen estas inversiones será muy importante

---

la masa de capital invertido en la tierra. Si el precio de la tierra está en ascenso (por cualquiera de las razones anteriores), entonces la inversión en tierras se convierte, *per se*, en una oportunidad rentable para colocar el capital, es decir más allá de la oportunidad de obtener ganancias por la producción de bienes agropecuarios.

5 Los objetivos (a) y (b) fueron elaborados en base a la revisión de la "información para inversores" de las páginas web de las empresas Adecoagro y Cargill: [http://ir.adecoagro.com/adecoagro/web/default\\_en.asp?idioma=1&conta=44](http://ir.adecoagro.com/adecoagro/web/default_en.asp?idioma=1&conta=44) <http://www.cargill.com/company/businesses/index.jsp>

la renta absoluta de la tierra, es decir la renta que surge de la propiedad monopólica del suelo.

- c. Garantizar el abastecimiento de alimentos y materias primas, que permitan sostener los procesos de acumulación de capital (a través de la industrialización interna) en sus propios países de origen. Éste es el caso, sobre todo, de las inversiones chinas, teniendo en cuenta que no sólo la adquisición de tierras sino también algunos créditos otorgados por este país a muchos países latinoamericanos incluyen como condicionalidad el suministro de materias primas o precios diferenciales para la compra de las mismas (Slipak 2014). Además de permitir la acumulación en los países de origen del capital (en este caso, China), este objetivo tiene también un fuerte componente geopolítico pues le permite al país de origen instalarse en territorios de ultramar e influir políticamente a nivel nacional o regional.

Como vemos, a pesar de ser distintos, estos tres objetivos implican la transferencia hacia el exterior del valor producido internamente, tanto en forma de ganancias como en forma de renta de la tierra. Un supuesto primordial que requiere la realización de esta transferencia es que el recurso “tierra” haya sido incorporado al circuito de valorización en forma de mercancía (es decir, que se pueda comprar y vender). Es decir, los derechos sobre la tierra deben estar claramente definidos.

### **3) DINÁMICA MUNDIAL DEL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS**

Desde mediados de la década del 2000 se comienza a dar, a nivel mundial, el fenómeno de adquisición de grandes extensiones de tierra por parte de inversores extranjeros en varios países.

La tabla 1 presenta el porcentaje de hectáreas acaparadas a nivel mundial entre 2000 y 2013, según las distintas regiones en donde se presenta este fenómeno. Como se observa, los países de Europa occidental y Norteamérica no aparecen como regiones en donde se dé el acaparamiento de tierras. Pareciera, entonces, que éste es un fenómeno exclusivo de los países que, en general, podríamos denominar “subdesarrollados”.<sup>6</sup> El primer lugar, en términos de hectáreas adquiridas por extranjeros, lo ocupan los países africanos que, como veremos a continuación, son los países en donde este fenómeno se inicia más tempranamente; en segundo término, Asia y, recién en tercer lugar América Latina. La participación de las tierras latinoamericanas

---

<sup>6</sup> Los países que explican la totalidad del acaparamiento de tierras en Oceanía son Papúa Nueva Guinea e Islas Salomón, por lo que Australia y Nueva Zelanda quedan fuera de esta denominación.

acaparadas por extranjeros no es tan importante en relación a la extensión de las tierras de África o Asia, y esto probablemente se deba a que esta problemática en la región comenzó más tardíamente (como veremos a continuación) que en las dos regiones anteriores. Sin embargo, la participación de América Latina es mayor a la de otras regiones, como Europa del Este y Oceanía (que incluyen la tierra acaparada en los siguientes países: Rusia, Ucrania, Kazajistán y Rumania en el primer caso; y Papúa Nueva Guinea e Islas Salomón en el segundo).

**Tabla 1**  
Distribución del total de tierras (hectáreas) acaparadas en el mundo y tamaño medio de los acuerdos, entre 2000 y 2013

Continente	Tierra acaparada	%	Cantidad de acuerdos	%	Tamaño medio de los acuerdos
África	33,887,558	56.4	545	48.4	62,179.01
Asia	16,933,517	28.2	400	35.5	42,333.79
América Latina	4,279,466	7.1	109	9.7	39,261.16
Oceanía	3,964,138	6.6	50	4.4	79,282.76
Europa del Este	994,589	1.7	23	2.0	43,243.00
Total mundial	60,059,268	100.0	1127	100.0	53,291.28

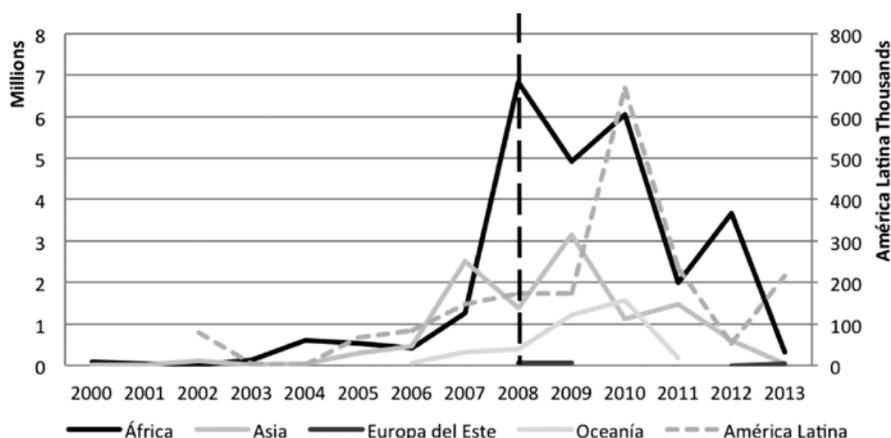
Fuente: Elaboración propia en base a Landmatrix.

Respecto a la evolución que ha tenido el fenómeno en el período estudiado, en el gráfico 1 puede identificarse claramente un ciclo compuesto por dos etapas: la primera de ellas comienza en el año 2000 con las primeras tierras que se empiezan a adquirir por parte de extranjeros en África y Asia, la cantidad de hectáreas que se adquieren en esos primeros años es aún muy menor a la magnitud que van a adquirir estas adquisiciones una década después. Si bien a partir del 2004 y 2005 comienzan a aparecer este mismo tipo de inversiones en otras regiones del mundo (como América Latina u Oceanía), el interés durante esta etapa está claramente en las tierras africanas y asiáticas. Esto cambia cuando se inicia una segunda etapa dentro de este ciclo de acaparamientos con la crisis mundial del 2008. A partir de este año, se observa un cambio en la tendencia mundial que estaba teniendo este fenómeno: las inversiones comienzan a diversificarse geográficamente y empiezan a dirigirse a otras regiones del mundo, como Latinoamérica, Europa del Este y Oceanía.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> La caída en las inversiones en tierra a partir de 2011 tiene que ver con la finalización del auge en el precio internacional de las materias primas. Para un análisis más acabado de este fenómeno, ver Cypher (2014).

**Gráfico 1**

Evolución temporal del acaparamiento de tierras. Hectáreas acaparadas por año, según región, 2000-2013



Fuente: Elaboración propia en base a Landmatrix.

Puede sugerirse, tal como afirma Harvey (2004), que la caída en la tasa de ganancia potenciada a partir de la crisis de 2008 estimuló la búsqueda de nuevas oportunidades de inversión en la adquisición de tierras es distintas partes del mundo (ya no sólo en África o Asia). Esto, por supuesto, fue posible gracias a las reformas estructurales aplicadas desde la década anterior en la mayoría de los países de destino. Este proceso se dio en algunos países a través de la privatización de tierras públicas o comunales y en otros países a través de la venta o alquiler de tierras privadas. El papel de los estados nacionales en ambos casos, aunque en unos más explícitamente que en otros, será fundamental.

Veamos, a continuación, de dónde provienen estas inversiones. Las tablas 2a y 2b muestra los cinco principales países que adquieren tierras en el extranjero por año. La selección de estos cinco países se realizó año por año, por lo que los principales países acaparadores de un año pueden no ser los mismos que los principales países de otro año. Durante la primera etapa de acaparamiento de tierras señalada anteriormente, es decir, entre 2000 y 2008, las inversiones en tierras (que, como vimos, se dirigen en mayor medida a Asia y África) provienen principalmente de Estados Unidos, China y algunos países europeos como Luxemburgo y Gran Bretaña. Como puede observarse, la cantidad de hectáreas adquiridas por estos países es mucho menor a la que tendrán después de la crisis del 2008 y, como vimos, se dirigen principalmente a Asia y África.

**Tabla 2a**  
Cinco principales países (gobiernos y empresas privadas) que adquieren tierras en el exterior por año, miles de millones de hectáreas adquiridas, 2000-2006

Año	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	País	Has.	País	Has.	País	Has.	País	Has.	País	Has.	País	Has.	País	Has.
1°	Luxemburgo	58.1	Emiratos Árabes Unidos	16.8	Luxemburgo	405	China	107.4	EEUU	362.1	EEUU	256	Italia	230
2°	Canadá	19.9	República of Korea	5	Finlandia	90.3	Malasia	11.8	Bélgica	117.3	Países Bajos	199	Indonesia	150
3°	Mauricio	15.8	China	4.8	EEUU	74	India	10	India	36.6	Austria, EEUU	120	Japón	128.6
4°	China	8	Alemania	2.5	Gran Bretaña	35	Arabia Saudita	10	China, Hong Kong	32.5	Libia	100	China	105.5
5°	Noruega	5	Sudáfrica	12.6	Francia	9.1	Gran Bretaña	26.7	Canadá	98	Malasia	89.3		

Fuente: Elaboración propia en base a Landmatrix.

**Tabla 2b**  
Cinco principales países (gobiernos y empresas privadas) que adquieren tierras en el exterior por año, miles de millones de hectáreas adquiridas, 2007-2014

Año	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	País	Has.	País	Has.	País	Has.	País	Has.	País	Has.	País	Has.	País	Has.	País	Has.
1°	Gran Bretaña	1,136	Emiratos Árabes Unidos	2,343	Arabia Saudita	2,473	Gran Bretaña	2,221	Singapur	1°	EEUU	2,059	EEUU	161	Turquia	780
2°	China	1,055	Malasia	1,503	República de Corea	2,163	Egipto	1,692	Malasia	2°	Gran Bretaña	571	Singapur	85	Japón	75
3°	Malasia	377	EEUU	1,132	EEUU	1,810	EEUU	1,281	Arabia Saudita	3°	Malasia	377	India	85	Alemania	33
4°	Hong Kong	318	Arabia Saudita	775	Gran Bretaña	561	India	1,134	Canadá	4°	Singapur	363	Malasia	56	Luxemburgo	10
5°	Arabia Saudita	250	India	667	India	498	Países Bajos	1,000	Vietnam	5°	China	313	Irán	52	Sudáfrica	5

Fuente: Elaboración propia en base a Landmatrix.

En el caso de las empresas estadounidenses que inician este tipo de negocios, algunas de ellas son las grandes corporaciones transnacionales que controlan la mayor parte del comercio agroalimentario mundial, y otras son fondos de inversión más pequeños o inversionistas individuales. Entre las primeras están Adecoagro (la empresa productora de alimentos y energía del magnate George Soros) y Cargill (la corporación transnacional productora de alimentos). Adecoagro es la empresa que comienza a adquirir tierras en América Latina durante esta primera etapa. Llega, en primer lugar, a Argentina en 2002 luego de la crisis y adquiere 74,000 hectáreas del grupo económico nacional Pecom Agropecuaria de Gregorio Pérez Companc, un empresario que había participado intensamente del negocio de las privatizaciones durante la década anterior.

En el caso de las empresas chinas que invierten en tierras entre 2000 y 2008, se trata en su mayoría de empresas estatales, como la constructora China International Water and Electric Corporation (que comenzó a inicios del 2000 a adquirir tierras en África para la producción de alimentos) y la China National Corporation for Overseas Economic Cooperation (que inició por la misma fecha inversiones en países asiáticos). Este impulso a las inversiones chinas en ultramar forma parte del programa “Going global” del gobierno, que se inició en 1999 y tuvo como objetivo la apertura de nuevas oportunidades de inversión para la expansión del capital chino en el resto del mundo (Hofman y Ho, 2012).

Por su parte, las compañías europeas que participarán de la adquisición de tierras durante esta etapa se dirigen, casi en su totalidad a África y Asia, para la producción de palma aceitera, azúcar, café y frutales.

Cuando se inicia la segunda etapa de acaparamientos de tierra en el mundo, con la crisis financiera de 2008, no sólo se diversifican los países de destino de estas inversiones (como vimos en el gráfico 1), sino que se incorporan en el escenario nuevos inversores provenientes de países que hasta ese momento no estaban participando del negocio de adquisición de tierras. Este es el caso de los países árabes (como Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Egipto) y algunos países del sudeste asiático (como Malasia, Singapur y Vietnam).

Aquí es donde se conectan la crisis financiera con la crisis alimentaria mundial de 2007-2008, a través del proceso de “financie-rización” del sector agro-alimentario. Ghosh (2010) muestra cómo la desregulación financiera llevada a cabo en Estados Unidos en la década del 2000 permitió la entrada de inversores financieros (como fondos de pensión y bancos) al comercio de materias primas, que hasta ese entonces estaba vetada por ley para evitar la especulación

financiera con este tipo de productos, sin ningún requisito de divulgación o supervisión regulatoria. Como consecuencia de la crisis financiera, de esta forma, la tierra comenzó a tener un mayor atractivo como una opción de inversión no sólo por las empresas de agonegocios (que son las que protagonizan la adquisición de tierras de la etapa anterior) sino por operadores financieros interesados en disminuir los riesgos de su cartera (Cotula, 2012; HLPE, 2011). Esto potenció el aumento en el precio de los alimentos (sumado a otros factores, como el aumento en el precio de los biocombustibles y el petróleo), provocando una crisis alimentaria en muchos países del mundo, pero sobre todo en países africanos, completando de esta forma la “profecía auto-cumplida” de inversión en tierras/aumento en el precio de los alimentos/aumento de las necesidades de alimentos de muchos países del mundo/aumento de la rentabilidad de inversión en tierras.

#### **4) EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS EN AMÉRICA LATINA**

El análisis presente en este apartado se realizó en base a la revisión de los principales estudios de caso encontrados en la literatura. La información recopilada por medio de este método se sistematizó en base a tres dimensiones para permitir la comparabilidad: (i) el mecanismo que llevan a cabo los inversores para adquirir tierras teniendo en cuenta el tipo de tenencia de la tierra de aquellas áreas (es decir, si se trata de tierras privadas, estatales o comunitarias); (ii) el papel del estado (donde se adquiere la tierra) en el proceso de acaparamientos; y (iii) el origen de los principales inversores externos en cada región. Dado que las tres dimensiones (y sobre todo las dos primeras) están muy entrelazadas, en el relato se las presenta de manera conjunta en una misma sección.

Como se observó en el gráfico 1, el acaparamiento de tierras por parte de extranjeros en América Latina toma fuerzas a partir del 2008, cuando muchos de los capitales de los países desarrollados empiezan a diversificar geográficamente sus inversiones. Los tres países que reciben más inversiones en adquisición de tierras por parte de extranjeros son Argentina, Brasil y Colombia, países en donde la concentración de la tierra ya era una característica importante mucho tiempo antes de que este fenómeno comenzara (Sauer y Pereira Leite, 2011; Murmis y Murmis, 2010).<sup>8</sup> Aquí

---

8 En Brasil, por ejemplo, en el año 2006 el 50% de los establecimientos agropecuarios más pequeños ocupaba el 2.3% de la superficie (Costantino and Cantamutto 2010); en Argentina, para el año 2002, el 77.7% de las explotaciones (de menos de 500 hectáreas) ocupaba el 22.5% de la superficie, mientras que el 11.2% de las explotacio-

nos ocuparemos, principalmente de los casos de Argentina y Colombia.

De la mano del aumento internacional en el precio de muchos alimentos y materias primas agrícolas, al igual que como sucedió en otras regiones del mundo, los gobiernos de América Latina comenzarán a incentivar la inversión extranjera en toda la cadena agroindustrial, como parte de planes de desarrollo focalizados en el aumento de la producción y exportación de estos cultivos. Los casos de los gobiernos de Colombia y Argentina ilustran claramente esta tendencia. El “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014” de Colombia define a la agricultura de exportación como “una de las locomotoras del desarrollo” (Departamento Nacional de Planeación, 2010, p. 13), que requiere para su puesta en marcha del fomento a la inversión de proyectos agroindustriales, la ocupación de tierras baldías, concesiones sobre tierras del estado, la utilización de tierras dentro de reservas forestales, la recuperación de tierras “inexplotadas” o “explotadas inadecuadamente”. Según las Bases del Plan, en Colombia “existe una subutilización de tierras óptimas para la agricultura, lo que se evidencia en que del total de la superficie con vocación agrícola y silvoagrícola, 21,500,000 hectáreas, sólo se utilizan 4,900,000”.

Por su parte, el “Plan Estratégico Agroalimentario Participativo y Federal 2010-2020”, puesto en marcha durante el gobierno de Cristina Fernández en Argentina, plantea entre los objetivos principales aumentar la producción de soja un 35% y la producción de maíz (genéticamente modificado) un 103% para el año 2020, y al mismo tiempo aumentar las exportaciones del sector agroalimentario un 80% (con porcentajes de aumento que van desde un 49% para las exportaciones hortícolas hasta un 312% para las exportaciones de girasol). Es decir, más allá de la diferente orientación ideológica de ambos gobiernos, no parece haber mucha diferencia en términos de las políticas de desarrollo aplicadas por los mismos.<sup>9</sup>

En la mayoría de los países de América Latina que aplicaron reformas estructurales neoliberales (como Argentina, Colombia, Brasil, Chile, etc.), la inversión extranjera tiene el mismo tratamiento que la

---

nes más grandes (de más de 1000 hectáreas) ocupaba el 62% de la tierra (Costantino 2012). En el caso de Colombia, entre 1984 y 1997, el índice de Gini de concentración de la tierra pasó de 0.85 a 0.88 (Puyana, 2001).

9 Argentina suele ser incluida dentro de los países que han tenido un “giro a la izquierda” durante la década del 2000, mientras que Colombia sigue manteniendo las típicas políticas neoliberales que tuvo el país del cono sur en la década de los noventa. No pretendemos en este trabajo corroborar si, efectivamente, este giro político se ha dado o qué características tuvo, sino simplemente marcar la diferencia discursiva que usan ambos gobiernos.

inversión nacional, es decir no se hace ninguna discriminación, en términos de derechos y obligaciones, respecto del origen de los capitales. Por ejemplo, en Colombia los extranjeros pueden invertir casi en cualquier sector sin autorización previa, ingresar capitales, maquinaria y tecnologías, y acceder a beneficios de la misma forma que los nacionales (Salinas Abdala, 2012). Del mismo modo, en Argentina la ley de inversión extranjera establece que estos capitales tienen igual tratamiento que un inversor local. En este sentido, no hay áreas en las cuales no puedan invertir, pueden ocupar las ganancias del modo que mejor les convenga y no tienen que requerir autorizaciones burocráticas previas (Azpiazu, Schorr y Manzanelli, 2012). Es cierto que en muchos de estos países (como Argentina, Bolivia o Brasil), en los últimos años se han sancionado o se están discutiendo leyes que han sido presentadas por los gobiernos como límites a la propiedad extranjera sobre la tierra. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el alcance de estas leyes ha sido bastante limitado debido a que sólo restringen la propiedad y no otro tipo de tenencia sobre la tierra (como el arrendamiento, la aparcería, etc.); los límites a la adquisición siguen siendo considerablemente altos; no afectan derechos adquiridos; etc. (Barberi, Castro y Álvarez, 2013; Wilkinson, Reydon y Di Sabbato, 2012).<sup>10</sup>

En el caso de Colombia, si bien no existe aún una ley que limite la adquisición de tierras por parte de inversores extranjeros, sí existe una ley que establece límites a la adquisición de predios que originalmente eran públicos y que fueron otorgados a campesinos, es decir una misma empresa o persona no puede adquirir más de una “Unidad Agrícola Familiar” de estos predios (el tamaño de cada unidad depende de cada región). Muchas empresas trasnacionales (como Cargill, por ejemplo) han implementado distintas estrategias para poder sortear esta limitación (como crear una gran cantidad de empresas ficticias para adquirir por separado una gran cantidad de unidades prediales), como por ejemplo crear varias personas jurídicas por recomendación de oficinas de abogados colombianos.<sup>11</sup>

---

10 La ley de tierras 26737 sancionada en Argentina en 2011 limita la propiedad extranjera (no el arrendamiento, u otra forma de tenencia) a un máximo del 15% del territorio nacional y de los territorios provinciales (Congreso de la Nación 2011). Los resultados de la ley presentados en el año 2013 mostraron que en ninguna provincia la propiedad extranjera superaba este límite (el porcentaje más alto lo mostraba la provincia de Misiones con el 13.9% y el porcentaje más bajo lo presentaba la provincia de Córdoba con el 1%) (InfoJus 2013). Esto quiere decir que la propiedad extranjera aún tiene posibilidades de seguir expandiéndose sobre la tierra argentina, en la medida en que aún no ha alcanzado su límite máximo legal.

11 Las investigaciones señalan que desde el año 2003 se vienen asignando baldíos en todo el país, pero con la gravedad de que centenares fueron asignados a personas que

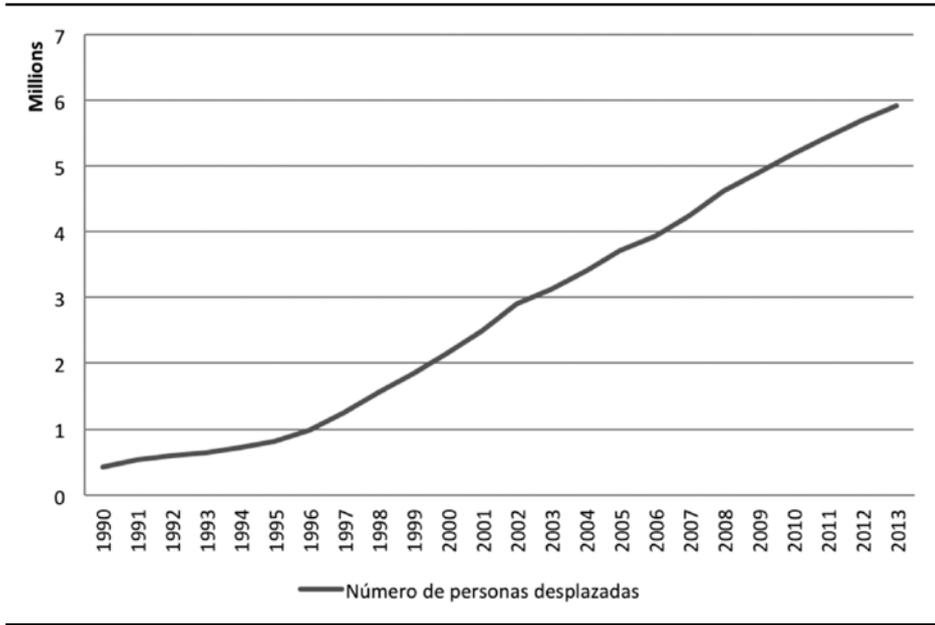
Además, las últimas administraciones (Juan Manuel Santos como Álvaro Uribe) han realizado distintas iniciativas para reformar la Ley para crear unas condiciones más favorables para los inversionistas. Santos está formulando la reforma de la Ley 160 de 1994, en la que se reglamentarán los contratos de arrendamiento y usufructo a largo plazo y otras formas de acceso a la tierra que no implican transferencia de dominio, entre ellas el derecho real de superficie para flexibilizar el uso de tierras de pequeños productores y de la Nación (Barberi, Castro, and Álvarez 2013). Debido a muchas reglamentaciones en Colombia impiden el traspaso de dominio a extranjeros, estas reformas permitirían la entrada de capitales extranjeros manteniéndose en el marco de la ley.

El proceso de acaparamiento de tierras observado en otras regiones se está dando, principalmente, a través de la transferencia a inversores extranjeros de predios estatales o bajo formas de tenencia comunitarias, transferencia que en muchos casos está signada de graves hechos de violencia y corrupción (Costantino, 2014). De manera similar en América Latina muchas de las inversiones en tierra se realizan en tierras estatales arrendadas por los gobiernos provinciales (como el caso de Argentina), así como en zonas de frontera desplazando a los pueblos indígenas (como el caso de los territorios afrocolombianos) (S. Borrás, Kay y Gómez, 2012). De la misma forma, el caso de Colombia resulta interesante pues aquí se han observado numerosos casos en donde el uso de violencia explícita ha resultado fundamental para desplazar campesinos y comunidades locales de tierras atractivas para el cultivo de palma aceitera (Grajales, 2011). Gran parte de los departamentos con mayor concentración de la tierra coinciden con los más afectados por el desplazamiento y con los que son objeto de grandes proyectos de desarrollo mineros (departamentos de La Guajira, Cesar centro, Caquetá, y Putumayo); agroindustriales para biocombustibles (departamentos de Cesar- sur, Valle y Nariño); agroforestales (departamentos de Sur de Bolívar, Valle, Cauca y Córdoba) y todos los anteriores (departamentos Meta y Vichada) (Salinas Abdala, 2012). El siguiente gráfico muestra el aumento exponencial de los desplazamientos de campesinos en Colombia en los últimos años.

---

no cumplirían con los requisitos para ser favorecidos con este beneficio; incluso hay casos donde suplantaron personas para lograr los títulos y luego vender, o muchos otros baldíos que, en vez de convertirse en parcelas productivas, se transformaron en fincas de recreo. Actualmente se encuentran para revocar 900.000 hectáreas adjudicadas por direcciones del INCODER. En la última década el país ha entregado 2.445.000 hectáreas de baldíos a 85.219 personas. (Semana, 15 junio 2013).

**Gráfico 2**  
Número acumulado de personas desplazadas en Colombia, en millones, 1990-2013



Fuente: CODHES - UARIV

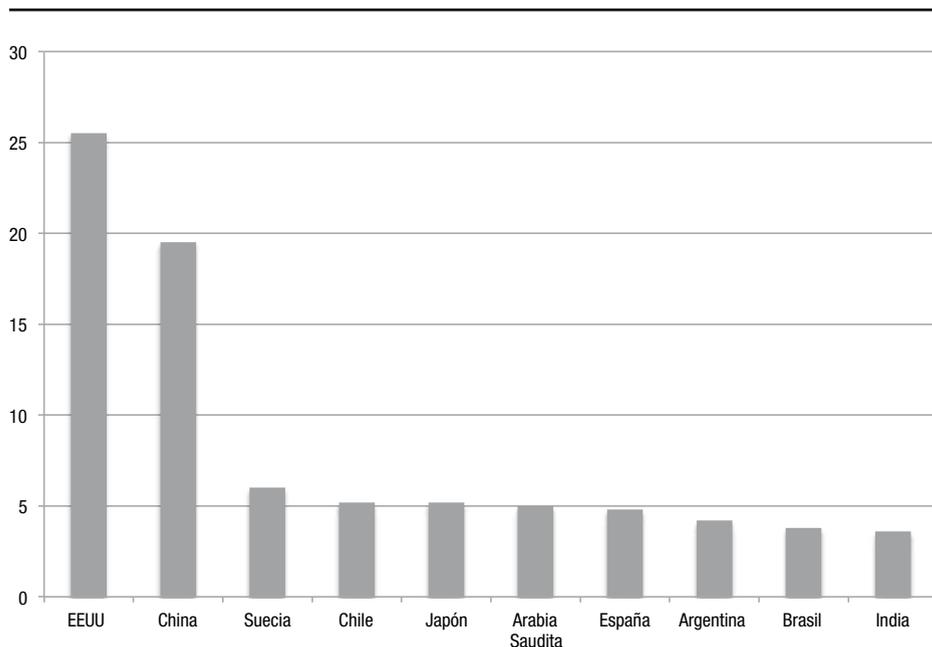
Sin embargo, el caso latinoamericano presenta una característica que lo distingue del resto de las regiones respecto al punto señalado en el párrafo anterior: además de la adquisición de tierras estatales y comunales, los inversores extranjeros en América Latina también adquieren tierras de propietarios privados, individuos que venden o arriendan su tierra a empresas extranjeras. En esta región, entonces, el acaparamiento de tierras no se da sólo a través de la “acumulación por desposesión” (Harvey 2004), es decir a través de la transformación en capital de un recurso que antes no se podía denominar como capital (como los recursos públicos o comunales) como en otras regiones del mundo (Asia, África o Europa del Este), sino que aquí este proceso suma un mecanismo más para la adquisición de tierras por parte de extranjeros: la venta o arrendamiento por parte de particulares.

Los principales inversores en América Latina (tanto los que adquieren tierras públicas o comunales, como privadas) son estadounidenses y chinos. Como se observa en el gráfico 3 entre estos dos

explican el 49% del total del acaparamiento de tierras por parte de extranjeros en la región.<sup>12</sup>

**Gráfico 3**

Los 10 principales países que acaparan tierra en América Latina, % sobre el total de tierra acaparada en la región, 2000-2013



Fuente: Elaboración propia en base a Landmatrix.

A diferencia de lo observado en otras regiones donde uno u otro de estos dos países tiene presencia preponderante (por ejemplo, Estados Unidos en África u Oceanía; y China en Asia o Europa del este), la similar e importante presencia de ambos países (China y Estados

12 En el gráfico 3, Brasil aparece dos veces ya que distinguimos entre las inversiones en tierras realizadas sólo por empresas brasileras y las inversiones realizadas en asociación con empresas suecas. Nos pareció relevante esta distinción para destacar que una considerable porción de las inversiones latinoamericanas se realiza en asociación con capitales europeos.

Unidos) en Latinoamérica, entonces, parece ser también una característica de esta región (Costantino, 2014).

### 5) LAS INVERSIONES CHINAS EN ARGENTINA Y COLOMBIA

Las inversiones chinas en tierras de América Latina comienzan a generalizarse, sobre todo, a partir del 2008, es decir en la segunda etapa de acaparamiento de tierras mencionada en el apartado 2.<sup>13</sup> En la tabla siguiente se observan los planes de inversiones de capitales chinos en tierras de países latinoamericanos.<sup>14</sup> Como puede observarse, los dos primeros países en donde China ha apuntado su interés son Colombia y Argentina. Si tenemos en cuenta que la superficie agrícola total de Argentina es de 141 millones de hectáreas y la de Colombia de 43.8 millones de hectáreas, vemos que la participación de estas inversiones sobre las superficies agrícolas totales de ambos países no es muy importante. Sin embargo, la relevancia de las inversiones chinas en tierras no radica aún en su magnitud sino en su novedad: de no existir en absoluto en décadas anteriores pasaron a ocupar los primeros lugares en este tipo de inversiones respecto al país de origen. Distinto es el caso de las inversiones en tierras estadounidenses o europeas en estos países que son de más larga data.

**Tabla 3**  
Inversiones y anuncios de inversiones de capitales chinos en tierras latinoamericanas, 2001-2013

País	Hectáreas	%	Objetivo de la inversión	Inversores	Lugar
Colombia	400,000	40.0	Exportación de cereales a China	ND	Orinoquía
Argentina	329,085	32.9	Exportación de soja, colza, trigo y sorgo a China	Heilongjiang State Farms Beidahuang Group, Pacific Century Group	Río Negro, Buenos Aires, Santa Fe
Brasil	227,397	22.8	Exportación de algodón, soja, azúcar y sorgo a China	Shanghai Pengxin Group Company, Pacific Century Group	Goiás, Bahía

13 En nuestra base de datos figura una sola inversión antes de este periodo en Bolivia en el año 2005. El resto de las inversiones corresponden al período 2008-2013.

14 Se incorpora la información de las inversiones efectivamente realizadas, pero también las inversiones planificadas pero aún no concretadas debido a que muchas de ellas, al momento de escribir este artículo están en proceso de negociación o suspendidas por reclamos de organizaciones sociales. Sin embargo, para los fines de este artículo es relevante la intencionalidad de la inversión (más que si la misma efectivamente fue concretada), interesa la lógica y la racionalidad detrás de las inversiones.

País	Hectáreas	%	Objetivo de la inversión	Inversores	Lugar
Jamaica	18,000	1.8	Exportación de azúcar a China	China National Complete Plant Import & Export Corporation	Saint Catherine Parish, Clarendon Parish
Bolivia	12,500	1.3	Exportación de maíz, sorgo y soja a China	Shanghai Pengxin Group Co.	Santa Cruz
Cuba	5,000	0.5	Exportación de azúcar a China	Suntime International Techno-Economic Cooperation (Group) Co.	
Uruguay	3,988	0.4	Exportación de soja y trigo a China	Pacific Century Group	Durazno
Paraguay	2,859	0.3	Exportación de maíz, eucaliptus, soja y azúcar a China	Pacific Century Group	Caazapa
TOTAL	998,829	100			

Fuente: Elaboración propia en base a Landmatrix y Grain.

Además, como se deriva de la tabla, el objetivo de todas estas inversiones (que son realizadas o impulsadas directamente por el gobierno chino) es la producción y exportación hacia el mismo país de origen de los capitales (en este caso, China) de alimentos y materias primas. Según Zheng Fengtian, profesor de la universidad de Pekín:

China quiere seguir siendo autosuficiente en alimentos como el arroz, fundamental en la dieta china y, por tanto, estratégico. Pero en otros productos, como la soja o el maíz, que sirven para alimentar a los animales, no será posible. Hay que importar, pero ¿cómo hacerlo? Hay tres estrategias, muy similares a como China se ha abastecido de petróleo: comprar en el mercado mundial, adquirir participaciones en empresas alimenticias mundiales para controlarlas y, por último, comprar tierra en otros países. De todas, la menos deseable es comprar en el mercado mundial, por cuestiones de seguridad. ¿Qué pasaría si los grandes productores de alimentos como Estados Unidos o Brasil deciden prohibir sus exportaciones? (citado por Cardenal & Araújo, 2011, p. 10).

El proceso de urbanización e industrialización en China aumentó las necesidades de materias primas y alimentos tanto por el crecimiento de la demanda para abastecer los procesos industriales, como también por el aumento en el consumo derivado de mejores niveles de ingresos para alguna parte de la población y por la mayor presión sobre la tierra cultivable que se ha dado hacia el interior del país. Al mismo tiempo, resulta cada vez más necesario para aquella economía encontrar nuevas oportunidades de inversión para colocar el capital acumulado a partir del proceso de reformas estructurales de mercado

y de superexplotación del trabajo que allí se da (pago por debajo del valor de la fuerza de trabajo y alta intensidad laboral).<sup>15</sup> En este sentido, las inversiones externas en adquisición de tierras para la producción de materias primas atiende a estas dos necesidades: asegura el abastecimiento de las materias primas necesarias y ofrece una oportunidad rentable de inversión para expandir el capital chino.

En el caso de Colombia, se trata de una petición realizada por el embajador chino en este país para adquirir 400,000 hectáreas de tierras en la zona de la Orinoquía, en la Altillanura colombiana para producir cereales y exportarlos a China. El gobierno nacional, en distintas administraciones promocionó a esta región como la última gran frontera agrícola del país con alrededor de 7 millones de hectáreas (Salinas Abdala 2012).<sup>16</sup> Los anuncios sobre la reconquista de la Orinoquia desde la administración de Uribe propiciaron que entre 2005 y 2010, según Corpororinoquía (autoridad ambiental de la región), por los menos 250 mil hectáreas de tierra han cambiado de manos, sólo en Vichada se han vendido 2.953 predios. De igual forma, en la región se han incrementado las titulaciones de baldíos, por ejemplo de 2009 a la fecha se han tramitado 3.500 solicitudes de adjudicación en Vichada. El incremento de inversionistas nacionales y extranjeros se relaciona con la meta compartida de las administraciones de Uribe y Santos de implantar el modelo de desarrollo agropecuario El Cerrado del estado de Mato Grosso, Brasil, así como por las expectativas petroleras. En esta línea, el gobierno ha anunciado apoyos para aumentar la superficie cosechada de 52.500 ha a diciembre de 2010 a 135.000 en 2014 (Salinas Abdala 2012).

La particularidad de este proyecto, que aún no se concreta, es que pretende emplear mano de obra china en la producción de estos cereales que serían destinados exclusivamente para su exportación al país asiático (Salinas Abdala 2012). Es decir, siguiendo con la cuestión de la transferencia de valor que mencionábamos en el apartado 2, una inversión de este tipo sería lo más parecido a un enclave en términos del nulo efecto local en la generación de empleo, pago de salarios, encadenamientos o abastecimiento del mercado.

---

15 Esto, para diversificar los destinos de sus ahorros concentrados en la Reserva Federal de Estados Unidos, buscar inversiones con superiores rendimientos que los bonos de aquel país (que son muy bajos) y reducir la presión política de su presencia en los Estados Unidos (Puyana 2014).

16 “Precisamente, en el periodo 2002 a 2009 se incrementó la concentración de la tierra al amparo de políticas gubernamentales que estimulan la inversión privada en la explotación de los recursos mineros y energéticos, de una parte, y en la producción de agrocombustibles, cultivos de alimentos como maíz y soya, y forestales, de la otra” (Salinas Abdala, 2012, Pág. 156).

Para favorecer este tipo de inversiones, además del plan de desarrollo mencionado en el apartado anterior, el gobierno colombiano ha firmado un acuerdo bilateral con China por medio del cual ambos gobiernos se comprometen a estimular, promover y proteger las inversiones de cada uno en el país del otro, incluyendo particularmente dentro de este tipo de inversiones las “concesiones para explorar, cultivar, explotar y extraer recursos naturales” (p. 2 del acuerdo).

Por su parte, el caso de Argentina ha resultado muy controvertido en términos de las resistencias que generó en la comunidad local, que lograron mediante amparos judiciales suspender por el momento el proyecto. El acuerdo consistía en lo siguiente (Gobierno de la provincia de Río Negro 2010): la empresa realizaría la inversión en el sistema de riego y la misma se iba a computar como un préstamo a los productores que se vieran beneficiados por dicho sistema. Los productores seguirían produciendo ellos mismos sus tierras, pero a cambio del préstamo, debían producir sólo lo que la empresa china les pidiera y vender exclusivamente a ellos toda la producción. Si los productores no estaban dispuestos a esto podían vender o alquilar su tierra siempre que el comprador o arrendador se comprometiera a producir los bienes encargados por la empresa china; de lo contrario las tierras podían ser expropiadas por el estado. Además, los productores debía ceder el 30% de sus tierras como garantía por la inversión china y pagar, durante 20 años, la deuda por esta inversión (si no querían o no podían hacerlo, tenían la posibilidad de entregar el 30% de la tierra que habían puesto en garantía).<sup>17</sup> En una entrevista realizada por las autoras a Oscar Gómez, representante de la Unidad de Financiamiento Internacional de la provincia de Río Negro, afirmó: “Sin esa inversión no podemos si quiera pensar en plantar nada. Pero a cambio de la inversión, le aseguramos a China que la producción de los próximos 20 años será para ellos. Toda [la venta de alimentos] se hará de forma transparente y a precios de mercado”.<sup>18</sup>

Es decir, si bien la empresa china no se apropiaba legalmente del 100% de esta tierra, sí pasaba a tener el control absoluto de la misma y de la producción. Los propietarios originales de la tierra devendrían en productores tercerizados produciendo por encargo para China (de

---

17 Debe constatarse la lógica del acuerdo para los productores, que logran una valorización de sus tierras gracias a la tecnificación y se aseguran ventas por dos décadas. El estado argentino, en lugar de definir autónomamente estas políticas para sus productores, prefiere darle facilidades a un estado extranjero.

18 El acuerdo, al momento de escribir esta tesis, se encuentra suspendido por un amparo presentado por organizaciones ambientalistas.

productores independientes a “empleados tercerizados” de la empresa). Entonces, de acuerdo a la particularidad que tiene este acuerdo, parecería que el principal objetivo de China, además de obtener una rentabilidad por la inversión en el sistema de riego, es asegurarse el abastecimiento de materias primas necesarias para su propio proceso de acumulación de capital hacia adentro de su país.<sup>19</sup>

Es importante, por último, enfatizar el papel de los estados en estos procesos de adquisición de tierras por parte de extranjeros. Hay dos consideraciones al respecto que es necesario tener en cuenta. En primer lugar, esta problemática no se trata de una “cuenta pendiente” de los gobiernos o de algún resquicio de “dependencia” que aún falta eliminar para que los países alcancen su autonomía, sino que son características intrínsecas de los modos de desarrollo que los países están profundizando a través de sus políticas. Con gran ímpetu en el debate público, muchos gobiernos de la región se proponen como garantes de un modelo de desarrollo claramente distinguible de las etapas previas de los países latinoamericanos. Las ideas de posneoliberalismo, neodesarrollismo o desarrollo con inclusión –aunque diversas entre sí– se orientan en este sentido. En esta línea de interpretación, en el nuevo rumbo de independencia económica habría aún escollos por superar, resabios de etapas anteriores. La visión aquí defendida se opone a esta visión del proceso de desarrollo, que repite esquemas lineales y nacional-centrados: el cuerpo de políticas públicas aplicadas resultan en un patrón de reproducción del capital que se orienta en el sentido de sostener la dependencia estructural de Argentina y Colombia. Ambas variantes de modos de desarrollo suponen la ratificación del sesgo primarizante, basado en la explotación de ventajas comparativas estáticas, lo cual está reñido frontalmente con la superación de la dependencia. Por esto decimos que no son tareas irresueltas en un nuevo rumbo de desarrollo, sino el viejo rumbo dependiente con algunos (mejores o peores) remiendos.

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, si bien es cierta la función que estas adquisiciones de tierra juegan a nivel internacional, y en el caso particular de China en el abastecimiento de alimentos para sostener su propio proceso de acumulación de capital, no pretendemos en esta investigación presentar al “acaparamiento de tierras” como una mera “imposición externa” (una mera funcionalidad en el

---

19 Además, la producción vía la tercerización hacia los productores en lugar de emplearlos como asalariados tiene la ventaja adicional de reducir los costos y dificultades asociadas al empleo directo (cargas sociales, salario mínimo, responsabilidad sobre accidentes laborales, etc.). Ver Slipak (2012) y (2014) para un análisis detallado de las características del proceso de acumulación de capitales en China y su repercusión en América Latina.

esquema centro-periferia), sino como parte integral de los modos de desarrollo instaurados tanto en Argentina como en Colombia desde fines de los 70.

## CONCLUSIONES

Como conclusión general del trabajo lo que encontramos es que, teniendo en cuenta cuál es el principal origen de los inversores que están adquiriendo tierras, los países donde las están adquiriendo y para qué lo están haciendo (producción de alimentos, materias primas como madera y cultivos para biocombustibles), el fenómeno del acaparamiento de tierras a nivel mundial está profundizando el tipo de inserción externa y el papel que tiene cada país en la economía mundial: como país industrializado o exportador de capitales, o bien como país con una estructura productiva dependiente de las exportaciones de materias primas.

En este segundo caso se ubican tanto Argentina como Colombia, dos países dependientes de la exportación de materias primas y de estructuras productivas altamente extranjerizadas como características principales de sus modos de desarrollo. Profundizando estas características, los gobiernos de ambos países han llevado a cabo en los últimos años planes de desarrollo que buscan aumentar la producción y exportación de materias primas, y para ello han buscado incentivar la entrada de inversiones extranjeras que permitan financiar estos objetivos. Un país que está cobrando cada vez más importancia en este tipo de inversiones es China, cuyas inversiones se distinguen de las de otros países por su objetivo: además de la búsqueda de ganancias (tanto en la producción de alimentos como en la valorización de tierras), las inversiones chinas buscan garantizar el aprovisionamiento de alimentos baratos para sostener los salarios industriales bajos en aquel país y que los productos manufactureros chinos conserven su competitividad a nivel internacional.

Es por este objetivo explícito en las mismas inversiones chinas (así como en las condicionalidades que el gobierno chino establece por los créditos que concede) que este caso resulta de crucial interés porque permite entender de manera transparente el carácter dependiente de los modos de desarrollo que se están llevando a cabo en estos países sudamericanos, más allá de la diferente orientación ideológica que ambos gobiernos puedan aducir. La dependencia señala un tipo específico de inserción estructural dentro del sistema capitalista mundial, donde la valorización del capital adquiere características específicas que son distinguibles de lo que ocurre en otros espacios nacionales. Entre otros elementos, se distingue por la baja relevancia en estos espacios de las fuentes dinámicas de competitividad, la escasa

apropiación de valor (que se remite al exterior por diversas vías), la relativamente poca importancia de la demanda asalariada interna, la propiedad extranjerizada de la estructura productiva, todos elementos que ponen de soslayo el aprovechamiento de ventajas comparativas estáticas (sobreexplotación de recursos naturales y superexplotación de la fuerza laboral). Estas características no han sido sustancialmente modificadas en la región durante esta última década. No obstante, esto no significa que la dependencia se exprese siempre igual en el tiempo ni entre los diversos países. De acuerdo con el equilibrio inestable de las disputas sociales, se estructuran políticas públicas que ponen cotas específicas a esta valorización dependiente del capital (y, teóricamente, podrían superarla). En la última década, algunos países de la región han mostrado por una mayor presencia del estado en la producción de bienes, que además ha aplicado políticas sociales de mayor cobertura. Sin perjuicio de un análisis más pormenorizado de los casos, esto puede resultar en una nueva forma de desarrollo, diferente a su estructuración en décadas previas, pero que no ponga en cuestión la senda de dependencia antes señalada.

Pero más importante aún, la característica determinante de una economía dependiente es que los procesos de acumulación de capital dentro de la misma quedan subordinados a los procesos de acumulación de los países centrales (o, en todo caso, de los centros medianos de acumulación). En este sentido, las inversiones chinas en tierras en Argentina y Colombia muestran, justamente, esto: las decisiones de inversión y producción primaria en los países latinoamericanos quedan a merced del proceso de acumulación en China. Su necesidad de abastecimiento de materias primas y alimentos (para su industrialización y crecimiento) así como como sus requerimientos para encontrar nuevas oportunidades de inversión son dos de los factores fundamentales que explican esta oleada de inversiones en estos países latinoamericanos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Adnan, Shapan 2013 “Land Grabs and Primitive Accumulation in Deltaic Bangladesh: Interactions between Neoliberal Globalization, State Interventions, Power Relations and Peasant Resistance” en *Journal of Peasant Studies* 40 (1): 87–128. [http://www.southasia.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/Adnan Shapan 2013 JPS 40-1 Land grabs and primitive accumulation in deltaic Bangladesh\\_0.pdf](http://www.southasia.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/Adnan%20Shapan%202013%20JPS%2040-1%20Land%20grabs%20and%20primitive%20accumulation%20in%20deltaic%20Bangladesh_0.pdf).
- Arezki, Rabah, Klaus Deininger y Harris Selod 2011 *What Drives the Global Land Rush ?* (Washington DC: The World Bank, Development Research Group).

- Azpiazu, Daniel, Martín Schorr, and Pablo Manzanelli 2012 *Concentración Y Extranjerización* (Buenos Aires: Capital Intelectual).
- Banco Mundial 2013 “World Data Bank. World Development Indicators and Global Development Finance.” <http://datos.bancomundial.org/>.
- Barberi, Fernando, Yesid Castro y José Manuel Álvarez 2013 “Acaparamiento e inversión extranjera en Tierras. Propuestas para su regulación en Colombia” en Aida Pesquera (ed.) *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales* (Bogotá: OXFAM).
- Borras, Saturnino, Cristóbal Kay, and Sergio Gómez 2012 “Land Grabbing and Global Capitalist Accumulation: Key Features in Latin America” en *Canadian Journal of Development Studies/Revue Canadienne D'études Du Developpement* 33 (4): 402–416.
- Borras, Saturnino M, and Jennifer C. Franco 2011 *Political Dynamics of Land-Grabbing in Southeast Asia: Understanding Europe's Role* (Amsterdam: Transnational Institute).
- Borras, Saturnino M, Jennifer C Franco, Cristobal Kay y Max Spoor  
 ————— 2011 *El Acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia* (Santiago de Chile: FAO).
- Borras, Saturnino M. 2009 “Agrarian Change and Peasant Studies: Changes, Continuities and Challenges- an Introduction” en *Journal of Peasant Studies* 36 (1): 5–31.
- Cardenal, Juan Pablo, and Heriberto Araújo 2011 *China Y Su Silenciosa Conquista Del Mundo* (Barcelona: Crítica).
- Clements, Elizabeth Alice y Bernardo Manzano Fernandes 2013 “Land Grabbing, Agribusiness and the Peasantry in Brazil and Mozambique” en *Agrarian South: Journal of Political Economy* 2 (1): 41–69. <http://econpapers.repec.org/RePEc:sae:agspub:v:2:y:2013:i:1:p:41-69>.
- Congreso de la Nación 2011 *Régimen de protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de las tierras rurales*.
- Costantino, Agustina 2014 *La extranjerización de la tierra y el modo de desarrollo en Argentina, 2002-2013*. Documento de trabajo. México DF: FLACSO.
- 2012 “La Pampa sigue ancha y ajena: la persistencia del poder terrateniente en la región pampeana argentina durante la etapa de sojización”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede México.

- Costantino, Agostina y Francisco J. Cantamutto 2010 “El MERCOSUR Agrario: ¿Integración Para Quién?” en *Íconos* (38): 67–80.
- Cypher, James M. 2014 “Neoextraccionismo y primarización: términos de intercambio en América del Sur” en Alicia Girón (ed.) *Democracia, Financiarización y Neoextraccionismo ante los desafíos de la industrialización y el mercado de trabajo* (México, D.F.: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM).
- Cotula, Lorenzo 2012 “The International Political Economy of the Global Land Rush: A Critical Appraisal of Trends, Scale, Geography and Drivers” en *Journal of Peasant Studies* 39 (3-4): 37–41.
- Deininger, Klaus 1999 “Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experience from Colombia, Brazil and South Africa” en *World Development* 4 (27): 651–672.
- Deininger, Klaus y Derek Byerlee 2011 *Rising Global Interest in Farmland. Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* (Washington: The World Bank).
- Departamento Nacional de Planeación 2010 “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 ‘Prosperidad para todos’” (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación de Colombia). Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=NOQVO8cdJaA%3D&tabid=82>.
- Emmanuel, Arghiri 1971 “El Intercambio Desigual” *Cuadernos Del Pasado Y Presente* (24): 5-38.
- Ghosh, Jayati 2010 “Commodity Speculation and the Food Crisis” en *Journal of Agrarian Change* 10 (1): 72-86. [http://www.wdm.org.uk/sites/default/files/Commodity speculation and food crisis.pdf](http://www.wdm.org.uk/sites/default/files/Commodity%20speculation%20and%20food%20crisis.pdf).
- Gobierno de la provincia de Río Negro 2010 “Acuerdo de cooperación para el proyecto de inversión agroalimenticio entre Heilongjiang Beidahuang State Farm Business Trade Group co. y el gobierno de la provincia de Río Negro, Argentina.”
- Grajales, Jacobo 2011 “The Rifle and the Title: Paramilitary Violence, Land Grab and Land Control in Colombia” en *Journal of Peasant Studies* 38 (4) (October): 771-792..
- Harvey, David 2004 “El ‘nuevo’ Imperialismo: Acumulación Por Desposesión” en *Socialist Register*: 99–129.
- HLPE 2011 “Land Tenure and International Investments in Agriculture”. Roma.
- Hofman, Irna y Peter Ho 2012 “China’s ‘Developmental Outsourcing’: A Critical Examination of Chinese Global ‘Land Grabs’ Discourse” en *The Journal of Peasant Studies* 39 (1): 1–48. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03066150.2011.653109>.

- InfoJus 2013 “Ninguna Provincia Excede El Límite de Tenencia Extranjera de Tierras” en *Infojus Noticias*, July 24. Disponible en: <http://www.infojusnoticias.gov.ar/especiales/ninguna-provincia-excede-el-limite-de-tenencia-extranjera-de-tierras-29.html>.
- Land portal 2013 “Land Matrix.” <http://landportal.info/landmatrix>.
- Marx, Karl 2010 *El Capital* (México: Siglo XXI).
- Murmis, Miguel, y María Rosa Murmis 2010 “El caso de Argentina” en Fernando Soto Baquero y Sergio Gómez (eds.) *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización* (FAO).
- Puyana, Alicia 2014 “Comentarios a los estudios subregionales discutidos en ‘América Latina y sus relaciones con China en un mundo en transformación’” (México: FLACSO).
- 2001 “Riqueza petrolera, políticas macroeconómicas y pobreza rural en Colombia” en Alicia Ziccardi (ed.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Salinas Abdala, Yamile 2012 “El caso de Colombia” en Fernando Soto Baquero y Sergio Gómez (eds.) *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización* (FAO).
- Sauer, Sérgio y Sergio Pereira Leite 2011 “Agrarian Structure, Foreign Land Ownership, and Land Value in Brazil” en *International Conference on Global Land Grabbing* (Land Deal Politics Initiative and Journal of Peasant Studies).
- Slipak, Ariel M. 2012 “Revisitando a Prebisch en el siglo XXI: un estudio de la relación Sino-Argentina” en *Rebela* 2 (2): 203-238.
- 2014 “Un análisis del ascenso de China y sus vínculos con América Latina a la luz de la teoría de la dependencia” en *Realidad Económica* (282): 99-124.
- Vermeulen, Sonja, and Lorenzo Cotula 2010 “Over the Heads of Local People: Consultation, Consent and Recompense in Large-Scale Land Deals for Biofuels Projects in Africa” en *Journal of Peasant Studies* 37 (4): 1–29.
- Wilkinson, John, Bastian Reydon y Alberto Di Sabbato 2012 “El caso de Brasil” en Fernando Soto Baquero y Sergio Gómez (eds.) *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización* (FAO).

Mao Xianglin\*, Adrian H. Hearn\*\*  
y Liu Weiguang\*\*\*

## CHINA Y CUBA

170 AÑOS Y MIRANDO HACIA EL FUTURO\*\*\*\* \*\*\*\*\*

LOS ESFUERZOS DE LOS LIDERAZGOS chino y cubano por integrar un gobierno comunista y políticas económicas orientadas al mercado a menudo sitúan a ambos países en los encabezados mundiales. Como parte de una pequeña comunidad de naciones gobernadas por partidos comunistas (incluyendo Corea del Norte, Vietnam y Laos), China y Cuba han establecido una estrecha cooperación en base a sus valores compartidos y percepción de los asuntos nacionales e internacionales. Aunque algunos comentaristas señalan que la economía de China se ha vuelto cada vez más capitalista (por ejemplo, Coase y Wang, 2012; Woetzel, 2003), el Estado sigue guiando y supervisando asuntos nacionales e internacionales según principios socialistas. En ninguna parte

\* Mao Xianglin es miembro investigador sobre Cuba y el Caribe en la Academia China de Ciencias Sociales.

\*\* Adrian H. Hearn es profesor de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Melbourne.

\*\*\* Liu Weiguang es miembro investigador del Centro de Estudios Cubanos en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Academia China de Ciencias Sociales.

\*\*\*\* Traducido por Mariana Ortega Breña.

\*\*\*\*\* Publicado en *Latin American Perspectives*, Issue 205, Vol. 42, No. 6, November 2015, 140-152

es esto más evidente que en las relaciones chino-cubanas, las cuales reflejan fuertes afinidades ideológicas a través de acuerdos intergubernamentales y apoyo diplomático. Las dos naciones consideran que su cooperación es de carácter socialista, aún mientras buscan integrarse a los mercados internacionales.

Este artículo examina las relaciones entre China y Cuba durante la primera década del siglo XXI, un período en el que los vínculos bilaterales se han profundizado significativamente, si bien de maneras que no siempre son bien entendidas fuera de los dos países. En 2008, Raúl Castro asumió formalmente el cargo de Jefe de Estado en Cuba y rápidamente dio muestra de un enfoque pragmático dirigido a la reestructuración económica. Desde entonces, Castro ha tomado medidas para “actualizar” el modelo económico cubano e incluir ciertas características de la economía de mercado con el fin de promover la gestión eficiente de las empresas, revitalizar los sectores productivos y estimular la iniciativa privada limitada. Este enfoque ha generado oportunidades para la cooperación política y económica con China.

Aunque el níquel es la principal importación china de Cuba, el perfil de comercio bilateral entre los dos países difiere de otras relaciones. En lugar de simplemente importar productos chinos, China ha tomado medidas concretas para proveer a Cuba con nuevas tecnologías que le permitan desarrollar su propia industria, evitando así que se haga dependiente de la exportación de recursos. Evitar la “maldición de los recursos” es un tema de discusión común entre los funcionarios e investigadores cubanos y chinos, que han desarrollado programas para la diversificación industrial a través de la manufactura ligera, la producción farmacéutica, el turismo y el intercambio educativo.

El artículo comienza con una discusión de la ideología política que enmarca las interacciones entre China y Cuba, observando que aunque ambos gobiernos han adaptado el concepto del socialismo a sus agendas individuales, la ideología continúa siendo una base importante para la cooperación. Las dos siguientes secciones discuten el comercio chino y la inversión en los sectores cubanos del petróleo, transporte e industria, así como la cooperación en educación, ciencia y turismo, todos los cuales han dado la pauta para el contacto futuro. La sección final examina el papel de la diáspora china en Cuba y como ésta ha facilitado las interacciones bilaterales. Nuestras conclusiones consideran el futuro de la cooperación entre China y Cuba a partir de las relaciones de ambos países con Estados Unidos.

## **LA POLÍTICA DE CAMARADERÍA**

China y Cuba son países socialistas cuyos valores políticos e ideológicos han servido durante mucho tiempo como base para el entendimiento

diplomático. El 2 de septiembre de 1960, Fidel Castro declaró que Cuba rompería lazos con Taiwán, lo cual se llevó a cabo el 28 de septiembre, convirtiendo a Cuba en el primer país latinoamericano en establecer relaciones diplomáticas con la República Popular de China. Durante la primera mitad de la década de 1960, China brindó apoyo político a Cuba para resistir una invasión estadounidense y proporcionó ayuda económica y militar (CMFA, 1987: 365-366). A cambio, Cuba apoyó la candidatura de China para restaurar su estatus en las Naciones Unidas y la asistió con comercio bilateral y el intercambio de ciencia y tecnología.

Después del derrumbe soviético, el intercambio y cooperación sino-cubanos se desarrollaron rápidamente. Para la segunda mitad de la década de 1990, estas relaciones habían entrado en un “período de desarrollo completamente nuevo y constante” (*People’s Daily*, 10 de abril de 1996). La revitalización de las relaciones con China ha jugado un papel determinante en el desarrollo cubano durante la primera década del siglo XXI. Si bien ambas naciones han intentado dar cabida a un mayor grado de iniciativa privada y consumo dentro de las estructuras estatales existentes, la búsqueda china de una “economía socialista de mercado” ha permitido que el país avance más que Cuba en este tema. La reforma económica ha permitido que los individuos chinos acumulen recursos e inviertan en empresas privadas en mayor medida que sus contrapartes cubanos, experiencia que proporciona datos útiles a los líderes y pensadores cubanos a través de foros bilaterales, proyectos de desarrollo conjuntos, visitas diplomáticas y publicaciones como la revista cubana *Temas* (por ejemplo, Shi, 2011; Yan, 2011). El presidente chino Jiang Zemin visitó Cuba en el 2001 para firmar acuerdos sobre comercio, cooperación tecnológica e intercambio educativo, mientras que el presidente cubano Fidel Castro correspondió con una visita a China en 2003 para encontrarse con el entonces Secretario General Hu Jintao, luego presidente. Ambos dirigentes afirmaron que el gobierno socialista habría de servir de eje dentro de una alianza política a largo plazo (*People’s Daily*, 27 y 28 de febrero, 2003).

La previsión diplomática de Castro rindió resultados rápidos para Cuba, entre ellos la cumbre de 2004 en la Habana en el que el presidente Hu y sus ministros firmaron acuerdos sobre la compra china de níquel cubano, un proyecto de exploración minera y la extensión de pagos sobre préstamos (XN, 2004). La declaración de Hu, “Somos hermanos... que atraviesan por cambios y circunstancias internacionales adversas” fue interpretada por algunos observadores como una indicación de la disposición china a ayudar a Cuba ante los intentos estadounidenses de aislar al gobierno de Castro (Murray, 2004; Lam, 2004: 3). La buena voluntad política sino-cubana ha continuado bajo el gobierno de Raúl Castro, quien asumió la presidencia de Cuba en

2008 y recibió a Hu en la Habana ese mismo año, aceptando una donación de 8 millones de dólares por parte de China en ayuda humanitaria para las víctimas del huracán. En otra aparente referencia a Estados Unidos, Hu indicó que “el pueblo chino, como siempre, apoyará la justa lucha del pueblo cubano por salvaguardar la soberanía del estado y oponerse a la interferencia exterior” (XN, 2008a).

La perspectiva política compartida de los gobiernos chino y cubano se ha materializado en proyectos bilaterales a través de canales estatales que, sin embargo, intentan progresivamente aprovechar las fuerzas del mercado. El éxito de los proyectos sino-cubanos, desde la fabricación de electrónicos a créditos y préstamos para los negocios privados emergentes de Cuba (por ejemplo, restaurantes, minoristas de mercancía para el hogar y otros pequeños negocios), depende cada vez más de clientes de paga. Sin embargo, un marco estrictamente orientado hacia el mercado tendría problemas para acomodar los objetivos generales de los proyectos chinos en Cuba, que incluyen inversiones en el conocimiento de la lengua y cultura y el gradual fortalecimiento de vínculos profesionales y sociales a través de cursos de formación e intercambios individuales. Lo que es más, el énfasis en la transferencia de tecnología ha ayudado a Cuba a superar las barreras de la propiedad intelectual y un acceso limitado a la asistencia técnica internacional.

En abril de 2011, el Congreso del Partido Comunista de Cuba ratificó una serie de amplias reformas orientadas al mercado conocidas como Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, generando nuevas oportunidades para la cooperación con China. El gobierno chino respondió con celeridad, y envió al entonces vicepresidente Xi Jinping a la Habana en junio para establecer el primer plan quinquenal de cooperación sino-cubana, así como una serie de memorandos de entendimiento delineando las inversiones chinas en los sectores cubanos de petróleo y gas. Dos meses después, José Ramón Balaguer, miembro del Buró Político del Partido Comunista de Cuba, visitó Beijing para presentar las directrices al gobierno chino (*Cuba Encuentro*, 2011). Estos intercambios han afirmado y validado un marco bilateral que da lugar al socialismo a la vez que busca hacerse compatible con las condiciones globales contemporáneas.

## **LAZOS COMERCIALES Y ECONÓMICOS**

Cuando Cuba estableció relaciones diplomáticas con China en 1960, los dos países iniciaron un sistema de comercio de trueque que estipulaba el intercambio de bienes y servicios a través de cuotas anuales. El primer acuerdo quinquenal de comercio y de pagos se firmó ese año y se renovó posteriormente cada cinco años. Por tres décadas, el comercio bilateral se mantuvo relativamente estable y, para 1990, Cuba era

el segundo socio comercial de China en América Latina. El colapso de la Unión Soviética en 1991 y el consiguiente abandono de los envíos subvencionados de petróleo soviético a Cuba afectaron severamente la exportación cubana de azúcar y otros productos, haciendo que el sistema de trueque con China resultara insostenible. En consecuencia, el 1 de enero de 1996, Cuba y China implementaron un nuevo marco de comercio suscrito a la moneda fuerte.

El gobierno cubano dio muestras de flexibilidad en su respuesta a la crisis de la década de 1990, abriendo una serie de sectores a la inversión extranjera y proyectos conjuntos sin hacer a un lado su compromiso con las estructuras fundamentales de una economía socialista. Este proceso condujo a una serie de proyectos de inversión chinos en la isla y permitió que el comercio entre China y Cuba regresara a los niveles previos a la crisis. El comercio es complementario: China importa azúcar y níquel de Cuba mientras que exporta maquinaria, grano seco, equipo de transporte y productos industriales ligeros a cambio. El comercio bilateral, impulsado también por el intercambio médico y educativo, llegó a su máximo en 2007 con 2,3 mil millones de dólares. Conforme se fue extendiendo la crisis financiera mundial en 2009, disminuyó el acceso de Cuba a créditos extranjeros, así como los ingresos del turismo, las remesas y las exportaciones (particularmente de níquel). Esto lo cual redujo el comercio con China a 1,5 mil millones de dólares (Mesa-Lago y Vidal-Alejandro, 2010: 690-691). Sin embargo, el comercio bilateral repuntó un poco en 2011 al alcanzar los 1,9 mil millones (Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
Comercio chino con Cuba (millones de dólares estadounidenses), 2000–2013

Año	Total	Exportaciones	Importaciones	Cambio anual (%)		
				Importaciones y exportaciones	Exportaciones	Importaciones
2000	313.94	232.80	81.14	8.7	0.3	43.2
2001	445.82	331.78	114.05	42.0	42.5	40.6
2002	426.33	310.66	115.67	-4.4	-6.4	1.4
2003	356.81	236.30	120.51	-16.3	-23.9	4.2
2004	525.81	330.87	194.94	47.4	40.0	61.8
2005	872.82	635.87	236.96	66.8	93.7	21.6
2006	1,792.45	1,264.13	528.31	105.4	98.8	123.0
2007	2,277.83	1,169.97	1,107.86	27.1	-7.5	109.7
2008	2,257.85	1,354.80	903.06	-1.3	15.6	-18.5
2009	1,547.31	972.87	574.44	-31.5	-28.2	-36.4

Año	Total	Exportaciones	Importaciones	Cambio anual (%)		
				Importaciones y exportaciones	Exportaciones	Importaciones
2010	1,832.28	1,067.22	765.06	18.5	9.8	33.1
2011	1,947.81	1,043.66	904.15	6.31	-2.21	18.2
2012	1,742.75	1,173.58	569.17	-10.53	12.45	-37.1
2013	1,879.42	1,374.79	504.63	7.84	17.15	-11.3

Fuentes: Datos publicados por el Ministerio de Comercio de la República Popular de China (<http://www.mofcom.gov.cn>), la Oficina Nacional de Estadísticas de China (2009–2013), y la CEIC Asian Economic Database (<http://ceicdata.securities.com/cdmWeb>).

La inversión entre los dos países alcanzó nuevos niveles en 2006. Ese año Cuba invirtió en ocho proyectos en China, incluyendo hoteles, turismo y producción biomédica en Beijing, Shanghai, Zhuhai y Shenzhen, con contratos de 41,16 millones de dólares a extenderse progresivamente. La inversión total de Cuba en China, sin embargo, sigue siendo modesta. Ascendió a tan sólo 7,27 millones de dólares en 2011 (CSP, 2012) y ha dado prioridad a la biomedicina, en tándem con el creciente reconocimiento internacional de las innovaciones cubanas en la prevención y tratamiento de cáncer y enfermedades sanguíneas. Las futuras inversiones sino-cubanas en este sector probablemente vayan dirigidas a la fabricación de productos farmacéuticos en Cuba para satisfacer la demanda dentro del país y a lo largo de América Latina.

En 2006, el Ministerio de comercio de China aprobó 56,78 millones de dólares de inversión directa en la agricultura, turismo, telecomunicaciones e industria ligera cubanos. Se establecieron varios proyectos de transferencia de tecnología en Cuba, incluyendo una fábrica de electrodomésticos, una fábrica de bicicletas, un rancho de ovejas, una planta de extracción de gas metano e instalaciones para pesca en reservorio. Para finales de 2010, las inversiones directas de China en Cuba ascendían a sólo 69 millones de dólares (MC, 2011), pero la Corporación Nacional de Petróleo de China (CNPC) ha ya indicado que tiene intenciones de adquirir una participación en el capital de una refinería de petróleo y gas de 3 mil millones. Además de las inversiones directas, China también ha proporcionado a Cuba equipo médico, materiales educativos y préstamos comerciales para comprar bienes de consumo duraderos, equipos de procesamiento de azúcar y alimentos. Durante la visita de 2008 del presidente Hu, los dos países firmaron acuerdos para aplazar por 10 años el pago de una deuda comercial no especificada que había acumulado Cuba hasta 1995, y posponer por cinco años el pago de una línea de crédito de 7,2 millones de dólares otorgada por China en 1998. En nombre del gobierno chino, el presidente Hu

también donó 80 millones de dólares al programa de modernización de hospitales en Cuba (*China Daily*, 2008). El crecimiento del comercio bilateral desde el año 2000 ha convertido a China en el segundo socio comercial de Cuba (Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
Principales socios comerciales de Cuba (% del total), 2002–2013

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Exportaciones (FOB)</i>												
Países Bajos	20.9	25.1	29.6	30.0	28.0	11.8	7.8	8.2	7.8	10.4	11.8	8.2
Canadá	14.3	16.0	22.2	21.9	19.8	26.3	20.9	15.1	13.9	11.3	9.3	8.3
Venezuela	1.4	10.5	10.3	12.0	10.7	12.2	11.3	18.5	37.6	38.4	42.1	40.7
China	5.2	4.6	3.7	5.2	8.9	25.1	18.4	17.9	14.7	12.4	7.8	6.2
<i>Importaciones (CIF)</i>												
Venezuela	17.5	14.8	20.5	24.7	23.5	22.3	31.4	29.2	40.4	42.1	43.8	32.5
China	12.5	10.9	10.5	11.7	16.7	15.1	10.4	13.1	11.5	9.1	8.9	10.4
España	13.6	12.6	11.4	8.7	9.0	9.8	8.7	8.4	7.4	7.3	7.3	8.3
Estados Unidos <sup>a</sup>	4.2	7.1	8.0	6.3	5.1	5.8	5.6	7.6	3.9	-	-	-
Brasil <sup>a</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.6	4.7	4.2

Fuentes: EIU (2009a: 18; 2009b: 27; 2010:16; 2011: 29; 2012: 17; 2013: 9).

a. Las cifras sólo corresponden a los cuatro países principales.

Como reporta la Economist Intelligence Unit (EIU, 2008:16), “China se ha convertido en un importante aliado estratégico [de Cuba] en los últimos años, estableciendo una amplia cooperación económica y militar, incluyendo garantías de crédito sustanciales que han tenido un fuerte impacto sobre el costo y la disponibilidad del financiamiento externo”.

La búsqueda de China por diversificar su mercado junto con su estrategia de expansión global ha llevado a que varias empresas chinas establezcan oficinas de representación en Cuba. Algunas de estas oficinas se centran en la exportación de productos primarios cubanos como el níquel y el azúcar, aunque los productos médicos y biológicos se hacen cada vez más presentes en sus carteras. Otras supervisan la importación de productos chinos a Cuba y la integración de las inversiones a proyectos de desarrollo económico. La inversión china en la producción y exploración petrolera cubana es un desarrollo reciente importante, dado que las fuentes de energía alternativa como el carbón y la hidroelectricidad tienen poco potencial en la isla. En 1985, varios años antes de los dramáticos cambios en la ex-Unión Soviética y Europa Oriental, la producción de petróleo cubana fue de

6,3 millones de barriles, menos del 10% de la demanda interna. El resto era proporcionado principalmente por la Unión Soviética a un precio altamente subsidiado. Sin más petróleo soviético después de la desintegración de la URSS en 1991, Cuba se vio forzada a comenzar a pagar los precios mundiales, asunto que obstaculizó seriamente el crecimiento económico del país y drenó su capacidad de compra extranjera. En 2004, las importaciones cubanas de combustible costaron al país 1,31 mil millones de dólares, una cifra sustancial si tenemos en cuenta que, en ese momento, el PIB cubano era de 32 billones de dólares (EIU, 2008: 48-50).

Desde principios de la década de 1990, Cuba ha ido abriendo lentamente el campo de la exploración petrolera a la inversión e industria extranjeras. El rubro, por lo tanto, se ha desarrollado con rapidez. Se han descubierto yacimientos de petróleo y gas natural en la zona marítima de 112.000 kilómetros cuadrados bajo jurisdicción cubana en el Golfo de México, y se han introducido tecnología y capital extranjero a través de contratos de operaciones conjuntas. En marzo de 2004, la empresa china Sinopec firmó un acuerdo con la compañía nacional de petróleo de Cuba (CUPET) para la perforación terrestre y, en enero de 2005, la Oficina de Administración del Yacimiento Petrolífero de Shengli (una división de Sinopec) firmó un “contrato de exploración y explotación de tres bloques con producto compartido”.

El rápido desarrollo de la economía china ha aumentado su demanda nacional de petróleo, así que el gobierno chino ha implementado estrategias para asegurar múltiples fuentes de suministro. Dado que Cuba se beneficiaría de la demanda china de petróleo, hay una gran oportunidad de cooperación bilateral en este sector si se pueden extraer las reservas de Cuba. El 25 de noviembre de 2008, funcionarios de CNPC y CUPET se reunieron en la Habana para firmar un acuerdo general para la cooperación en el sector petrolero en yacimientos marítimos. Proyectos subsecuentes incluyen la exploración yacimientos de petróleo y gas, prestación de servicios técnicos y de ingeniería, y la exportación de equipo industrial chino (CNPC, 2008). El Servicio Geológico de los Estados Unidos estima que las reservas cubanas en el Golfo de México son de unos 9 mil millones de barriles de petróleo crudo y unos 9,8 billones de pies cúbicos de gas natural. Las fuentes cubanas estiman que la zona económica exclusiva contiene más de 20 billones de barriles y que la explotación de estas reservas colocaría a Cuba dentro de los principales 20 productores de petróleo en el mundo (BBC, 2008).

Desde la llegada de la plataforma de tipo ultra deep water Scarabeo 9 construida por los chinos a finales de 2011, las ambiciones petrolíferas de Cuba se han visto frustradas repetidamente. Repsol (Es-

paña), PC Gulf (Malasia y Rusia) y PDVSA (Venezuela) han perforado sin éxito la zona económica exclusiva desde abril de 2012, señalando que lo compacto de la roca subyacente genera una zona inadecuada para la extracción de petróleo y gas. A pesar del publicitado hecho de que la posibilidad de perforar con éxito es remota, CNPC está lista para sacar provecho si Cuba logra la extracción exitosa. Para aumentar la capacidad de refinería de la isla, la subsidiaria de CNPC, Huanqiu Contracting and Engineering Corporation, ha establecido una operación conjunta con la empresa cubano-venezolana Cuvenpetrol y una subsidiaria italiana de la empresa de ingeniería petrolera francesa Technip para modernizar una refinería en Cienfuegos. Las instalaciones renovadas aumentarán la capacidad de producción de 65.000 a 150.000 barriles por día. Huanqiu planea adquirir una participación de capital en este proyecto de 6 mil millones de dólares, el cual también incluye la construcción de una planta de gasificación para procesar gas natural licuado venezolano y, de ser posible, cubano (*Cuba Standard*, 2011).

La demanda china de petróleo está aumentando, al igual que la demanda de níquel. Cuba cuenta con importantes yacimientos de níquel de alto grado y es un importante proveedor mundial, lo cual genera otro nexo importante de desarrollo mutuamente benéfico. Los dos países han alcanzado un acuerdo de cooperación estratégica en este campo, y se exploran otros medios para facilitar la exportación de mineral de níquel cubano a China. En 2011, China consumió 556 millones de dólares en níquel cubano (UN Comtrade, 2012).

El impacto del comercio sino-cubano se ha hecho evidente en la vida cotidiana de los cubanos. Tiendas y almacenes en toda la isla venden refrigeradores, televisores, estufas y ventiladores eléctricos chinos a precios asequibles, y casi todas las familias cubanas poseen al menos un aparato de marca china. Motivados inicialmente por la “Revolución Energética” del gobierno cubano y acorde con movimientos globales a favor de la eficiencia energética, muchas personas han reemplazado sus refrigeradores ineficientes con unidades ahorradoras provistas por el fabricante chino Haier. Para 2010, 1.572 vehículos ahorradores del fabricante chino Geely habían sido enviados a Cuba, y más de 1.000 autobuses de la empresa China Yutong habían substituido a los envejecidos “autobuses camello” construidos a partir de lo que antes habían sido camiones y remolques. El impacto de este proyecto se refleja en el hecho de que muchos cubanos ahora utilizan la palabra “Yutong” para referirse a los autobuses colectivos (XN, 2008b). Una visita de Raúl Castro al nuevo presidente Xi Jinping en julio de 2012 aseguró acuerdos en torno al suministro chino de tecnología para televisión y telecomunicaciones digitales, servicios bancarios y financieros, turismo, infraestructura y equipamiento para el

sector salud. También consolidó la cooperación agrícola para el abastecimiento de fertilizantes, tractores y equipos de riego chinos.

### **COOPERACIÓN EN EDUCACIÓN, CIENCIA E INDUSTRIA**

Si bien el comercio es un elemento crucial en las relaciones sino-cubanas, los intercambios y cooperación en las áreas de la investigación social, educación, artes, ciencia, deporte y turismo se han ampliado considerablemente. El intercambio educativo entre China y Cuba data de la década de 1960, cuando 150 estudiantes chinos fueron enviados a Cuba para aprender español. En noviembre de 2004, ambos países otorgaron becas para apoyar el intercambio de 30 estudiantes cubanos por 20 estudiantes chinos al año. Durante su visita de 2008 a Cuba, el presidente Hu confirmó las intenciones chinas de aumentar el número de estudiantes chinos a 5.000 para finales del 2011 con el propósito de construir una plataforma humana de cooperación bilateral a largo plazo. Para mediados de 2012, unos 10.000 estudiantes chinos habían completado algún curso de estudios académicos en Cuba. Los gobiernos cubano y chino han coordinado su cooperación en educación y formación para abordar temas de prioridad mutua. En 2007, el Consejo de Becas de China financió a 12.000 jóvenes chinos para que estudiaran en el extranjero; 400 de ellos fueron a Cuba a estudiar medicina y turismo y, en 2008, este número se duplicó.

Por su parte, en el 2002 Cuba estableció un Centro de Entrenamiento de Lengua China en la Universidad de la Habana. Esto se ha visto reforzado por la creación de un Instituto Confucio en el corazón del Barrio Chino de la Habana, el cual fue presentado a una delegación China con la visita de Hu en noviembre de 2008. Ambos gobiernos creen que la formación lingüística es un componente importante de la cooperación tecnológica e industrial más amplia, y los técnicos generalmente quedan inscritos en cursos para familiarizarse más con el entorno lingüístico y cultural de sus homólogos. La enseñanza de idiomas, por lo tanto, se ha convertido en un elemento de creciente importancia en esferas de colaboración más técnicas, como programas científicos y de ingeniería. La primera comisión conjunta en cooperación científica y tecnológica se estableció en 1990 para promover este programa de formación multidisciplinaria. En 2003 se firmó un acuerdo de cooperación en salud, información y agricultura; en mayo de 2005 se estableció un grupo de trabajo sobre cooperación biotecnológica, dando como resultado un plan de cinco años. Todos los foros y reuniones ya mencionados han promovido la comprensión cultural como un componente clave para lograr el éxito de la cooperación técnica.

Cuba es el país latinoamericano más avanzado en biotecnología y farmacéutica, en gran medida porque el gobierno cubano ha

invertido mucho en programas de salud, con personal médico e investigación de primera línea. La debilidad del sector es su capacidad de manufactura, y la ayuda china ha jugado un papel importante en el proceso de convertir los resultados de la investigación cubana en productos acabados. La combinación de tecnología y conocimientos cubanos con el apoyo financiero y logístico chino ha dado lugar a fábricas de biofarmacéutica en Beijing (producción de medicamentos contra el cáncer), Changchun (producción de interferón) y Xinjiang y Shandong (producción de medicamentos para enfermedades de la sangre). Ahora, fármacos de propiedad, producción y comercialización conjunta se venden a precios asequibles en ambos países. La vacuna sino-cubana contra el cáncer Cimavax fue aprobada para ensayos clínicos en Europa y Asia a principios de 2012, abriendo la posibilidad de potenciales réditos a esta inversión conjunta (*China Daily*, 2012).

Otra importante área de cooperación es el turismo, que se ha convertido en un importante motor para el crecimiento económico cubano. En abril de 2007 se estableció una oficina de turismo cubana dedicada a China, y en julio se firmó un memorando de entendimiento permitiendo que grupos de turistas chinos visitaran Cuba. Los dos gobiernos han trabajado juntos para construir el mercado turístico y establecer instalaciones a través de operaciones conjuntas. Por ejemplo, China Suntime International tiene una participación del 49% en un proyecto de desarrollo turístico de 150 millones de dólares en la Marina Hemingway de la Habana.

Las empresas comerciales de Cuba y China a menudo se integran con la intención de lograr el máximo posible de transferencia tecnológica, y el objetivo es progresar de la venta inicial de productos chinos a su fabricación en Cuba. Por ejemplo, poco después del colapso de la Unión Soviética, China envió 500.000 bicicletas a Cuba. Posteriormente y para satisfacer la demanda local, se establecieron una fábrica de bicicletas y una fábrica de ventiladores eléctricos en Cuba utilizando capital y conocimiento técnico chinos. El éxito de esta iniciativa llevó a esquemas de exportación encaminados a la eventual producción de electrodomésticos, textiles y maquinaria pesada entre otros.

La transferencia de tecnología también se ha llevado a cabo en el sector transporte. En 2006, la empresa china Sinasure proporcionó una línea de crédito renovable de 1,8 mil millones de dólares para mejorar la infraestructura de transporte cubana. Ese mismo año, el gobierno cubano anunció que se habían firmado contratos por un total de más de 2 mil millones para mejorar el transporte por carretera y ferrocarril en Cuba. En lugar de entregar autobuses completos a Cuba, Yutong envía los componentes de su fábrica en Zhengzhou para que

se ensamblen en la Habana, ahorrando de un 12 a 15% en costos de transporte (Pérez, 2009). Este esquema ha facilitado la transferencia de capacidades técnicas a través de la formación de técnicos cubanos por un equipo de 30 especialistas chinos residentes. Al igual que con el entrenamiento en la fabricación de electrónicos, este tipo de desarrollo de capital humano proporcionará una valiosa fuente de talento especializado conforme Cuba se integra a la economía mundial. La diversidad de estos proyectos y su integración con la industria local marca la diferencia entre las inversiones chinas en Cuba y aquellas de grupos españoles y de otras partes de Europa, los cuales se han centrado en sectores tales como la construcción de hoteles y servicios turísticos. La meta, como se señaló anteriormente, es mejorar la competitividad de Cuba en sectores de valor agregado a través de una política industrial proactiva y, de esta manera, diversificar la producción más allá de las exportaciones de recursos naturales.

### **LOS CHINOS CUBANOS: UN PUENTE A CHINA**

Los chinos cubanos han contribuido de manera importante al desarrollo económico, social y cultural de Cuba. Se han convertido en un símbolo de la conexión histórica entre los dos países y ahora brindan servicios importantes a diplomáticos y empresarios chinos visitantes. La primera gran ola de inmigrantes chinos comenzó en 1847, con la llegada de 206 trabajadores forzados (o “culfes”) el 3 de junio, y 365 más 10 días más tarde. Se les unieron otros 13.384 para 1853, y 27.405 adicionales para 1867. Entre 1847 y 1874, el número de inmigrantes chinos aumentó a 126.008 (Sha et al., 1986: 138-141; Padura, 1994). Varias organizaciones de la comunidad china se fusionaron en 1867 bajo el nombre de Kit Yi Tong, ayudando a sus miembros a progresar profesionalmente y convertirse en vendedores y gerentes de restaurantes y hoteles. A través de estas actividades y la llegada de más chinos desde California (personas que huían de la discriminación racial surgida con la fiebre del oro), la comunidad china de la Habana se convirtió en la más grande y próspera en cualquier ciudad en las Américas.

Miles de chinos cubanos pelearon durante las dos guerras de independencia contra España. El General Gonzalo de Quesada y Aróstegui, un compañero de armas de José Martí, dijo al respecto: “No hubo un chino cubano desertor; no hubo un chino cubano traidor” (Quesada y Aróstegui, 1946:8). Después de la victoria de la revolución cubana encabezada por Fidel Castro en 1959, un gran (aunque desconocido) número de empresarios privados chinos cubanos se marcharon a Estados Unidos y otros países de América Latina. Hoy en día, Cuba cuenta con más de 100.000 descendientes chinos de etnia mixta

que no hablan el chino, y tan sólo unos 1.000 habitantes de pura ascendencia china.

Una de las organizaciones más antiguas chinas en América Latina, el Casino Chung Wah, fue fundada en 1893 y continúa siendo la institución china cubana más importante. Con 80 años de existencia, el periódico chino Kwong Wah Po es casi igual de viejo. La sede de ambas instituciones se encuentra cerca de la calle de 300 metros conocida como Zanja, en el corazón del Barrio Chino de la Habana. Para 1986, el decreciente número de miembros de la primera generación de población china residente en el barrio incitó al Casino Chung Wah a sugerir que las asociaciones étnicas locales ofrecieran la membresía a chinos cubanos de segunda y tercera generación. Para la década de 1990 la mayor parte lo habían hecho y, para 2006, las asociaciones contaban, en conjunto, con una membresía de 2.550 personas (Oca Choy, 2007). A diferencia de sus padres y abuelos, los chinos cubanos de segunda y tercera generación no son ciudadanos chinos y se encuentran más integrados, biológica y culturalmente, en la sociedad cubana. Según los registros del Casino Chung Wah, en 2011 quedaban unos 163 residentes de primera generación en el Barrio Chino de la Habana.

A mediados de la década de 1990, el gobierno cubano inició un proyecto de revitalización física, cultural y económica en el barrio con el fin dirigir la atención hacia el patrimonio chino cubano y dar lugar a los intereses de la comunidad china. Dicha iniciativa recibió el apoyo tanto de la Embajada de China en Cuba como de la Oficina de Asuntos Chinos en el Extranjero del Consejo de Estado de China. El General Moisés Sío Wong, un cubano de ascendencia China que, hasta su muerte en febrero de 2010, fungió como Presidente del Instituto Nacional de Reservas Estatales, general de brigada en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cuba, y presidente de la Asociación de Amistad China cubana, fue una figura clave en el avance del proyecto. Sío Wong hizo numerosas visitas a China, se reunió con líderes como los ex presidentes Jiang Zemin y Hu Jintao, y promovió la estrategia china para el desarrollo, la reforma y la apertura entre sus colegas cubanos. En Cuba, era el contacto primordial para las delegaciones gubernamentales y empresariales chinas (Choy, Sío Wong y Waters, 2005). Los directores del Casino Chung Wah y las otras asociaciones chinas han continuado estas actividades con entusiasmo.

Junto con el establecimiento de acuerdos oficiales, los diplomáticos y empresarios chinos visitantes han hecho un esfuerzo por aprender sobre la economía y sociedad cubanas, y a menudo se reúnen con sus homólogos en el Barrio Chino. Una figura clave en estos encuentros es el maestro chino cubano de *Wushu Kung Fu* Roberto Vargas Lee. Vargas Lee cuenta con más de 1.700 estudiantes en la ciudad

de la Habana que van desde los 4 a los 90 años de edad, así como un programa de televisión semanal que se transmite a nivel nacional. Él se encarga de presentar a los funcionarios chinos y sus proyectos a la población cubana. También cuenta con contactos de negocios, en parte a través de su suegro Tao Chi, un empresario de Shanghai que se ha mudado al Barrio Chino para invertir en el sector restaurantero y establecerse como punto de referencia para los políticos y ejecutivos visitantes chinos. Él y un pequeño número de empresarios chinos que residen en el barrio ayudan a los inversores potenciales a organizar visados, coordinar reuniones con sus homólogos industriales, y navegar el ambiente de los negocios en Cuba. El aclamado restaurante Tien Tan, propiedad de Lee Vargas y Tao, ha ganado fama entre los visitantes chinos como un lugar propicio para reunirse con funcionarios cubanos. Se dice que, entre los proyectos nacidos en el Tien Tan, se encuentran la asociación para la manufactura de electrónicos entre Haier y el Grupo de la Electrónica, cuyo director (y ahora vicepresidente cubano), Ramiro Valdés Menéndez, es un cliente frecuente del restaurante.

### **CONSIDERACIONES FINALES: LOS ESTADOS UNIDOS Y EL FUTURO DE LA COOPERACIÓN ENTRE CHINA Y CUBA**

China y Cuba son países socialistas, así que resulta natural que se apoyen económica y políticamente. Sin embargo, en consonancia con los Cinco Principios (el respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión mutua, la no interferencia en los asuntos internos de otros países, igualdad y beneficio mutuos y la coexistencia pacífica), China no permitirá que su relación con Cuba socave su relación con los Estados Unidos ni establecerá acuerdos de cooperación mutuamente beneficiosos con los Estados Unidos que puedan dañar sus relaciones con Cuba. Del mismo modo, desea administrar sus relaciones con Cuba y los Estados Unidos de tal manera que estas no tengan ninguna incidencia negativa en las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos.

El 13 de abril de 2009, el Presidente estadounidense Barack Obama levantó las restricciones sobre los viajes de cubano-estadunidenses que desean visitar y enviar remesas a Cuba; cuatro días más tarde, en la Quinta Cumbre de las Américas, afirmó que Estados Unidos quería “un nuevo comienzo con Cuba” (XN, 2009). Sin embargo, los opositores al gobierno cubano en el Congreso de los Estados Unidos han limitado el alcance del acercamiento bilateral, y las oberturas de Obama aún no han evolucionado hacia ajustes políticos sustanciales. Los países miembros de la Organización de Estados Americanos están cada vez más a favor de la reintegración de Cuba a la arquitectu-

ra regional del comercio y la política, y también han expresado este mensaje de manera más asertiva a los Estados Unidos. China apoya dicha posición y cualquier otra medida que mejore la comprensión y cooperación entre Cuba y los Estados Unidos. Con este propósito y en consonancia con su compromiso de no interferencia, China se opone firmemente al bloqueo económico estadounidense contra Cuba. Los líderes chinos han indicado públicamente que no piensan cambiar de posición en este tema con el fin de fortalecer las relaciones con los Estados Unidos, sino que más bien buscarán nuevas áreas de cooperación entre los tres países.

Tanto China como los Estados Unidos están a favor de la creación de mercados más abiertos en Cuba, y las empresas chinas están ayudando a Cuba a fortalecer su capacidad de exportación y desarrollar los sectores de transporte, manufactura y recursos. La expansión de las actividades estadounidenses ya existentes en los sectores agrícola, turístico y educativo cubanos conllevaría beneficios económicos para las empresas estadounidenses y generaría oportunidades para armonizar sus enfoques de gestión e intercambio de información con Cuba y China. Un fuerte liderazgo por parte de la Casa Blanca en torno a la cuestión cubana, por lo tanto, podría sentar las bases de una “diplomacia de refuerzo mutuo” con China en la región (Wilder, 2009: 4–7). La posibilidad de obtener dicho resultado dependerá en gran medida de si las ventajas de permitir la participación cubana (incluyendo aquella en el área petrolera) pueden cambiar la opinión de los opositores en el Congreso estadounidense.

Las conexiones históricas y desarrollo contemporáneo de las relaciones entre China y Cuba auguran un buen futuro. Durante casi cinco décadas, Cuba ha hecho grandes esfuerzos por desarrollar su economía bajo el embargo estadounidense y, en este sentido, y como ha dicho el ex embajador cubano en China Carlos Miguel Pereira (2008), “La relación entre Cuba y China ha sido—y seguirá siendo—una relación de importancia decisiva [...] Cuba y China han logrado un creciente consenso”. Ambos países cuentan con ideologías y valores similares, y ambos han buscado desarrollar sistemas socialistas adaptados al contexto local. Ambos continúan abogando por la multipolaridad en los asuntos globales a la vez que se oponen a las políticas de poder duro y la intervención externa, lo cual genera una base sólida para la cooperación política.

Las relaciones sino-cubanas se han transformado sustancialmente dentro del marco del compromiso político, cultural, científico y comercial entre las dos naciones. Una clave particular de la estrategia cubana bajo Raúl Castro ha sido la expansión de proyectos conjuntos basados en la experiencia y capacidad de empresas ex-

tranjeras en sectores especializados. Las empresas chinas están bien posicionadas para comprometerse con Cuba en dichos proyectos, ya que han adquirido una experiencia considerable en torno a las demandas y presiones del intercambio mercantil y, sin embargo, siguen estrechamente ligadas a políticas industriales coordinadas y de largo plazo. Esta combinación de enfoques ha permitido que China trabaje con Cuba en el ámbito de los mercados globales mientras que ambos siguen operando dentro de un marco de desarrollo socialista. Las relaciones sino-cubanas habrán de desarrollarse no sólo dentro la búsqueda de un socialismo para el siglo XXI, sino también en el contexto de las relaciones que tienen estos dos países con Estados Unidos. Un reto primordial para la política exterior china y estadounidense será mirar más allá de sus diferencias políticas y desarrollar alianzas mutuamente benéficas, incluyendo aquellas con involucren proyectos trilaterales con Cuba.

### **BIBLIOGRAFÍA**

BBC 2008 “Cuba claims massive oil reserves” en *BBC World News*, 17 de octubre. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7675234.stm> (visitado el 18 de mayo de 2012).

*China Daily* 2008 “Cuba’s repayment of debt deferred” 20 de noviembre. [http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2008-11/20/content\\_7221725.htm](http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2008-11/20/content_7221725.htm) (visitado el 15 de octubre de 2011).

2012 “China and Cuba co-develop new anti-cancer vaccine” 29 de marzo. [http://en.zgc.gov.cn/2012-03/29/content\\_14938029.htm](http://en.zgc.gov.cn/2012-03/29/content_14938029.htm) (visitado el 4 de junio, 2012).

Choy, Armando, Gustavo Chui, Moisés Sío Wong y Mary-Alice Waters 2005 *Our History is Still Being Written: The Story of Three Chinese-Cuban Generals in the Cuban Revolution*. New York: Pathfinder Press.

CMFA (Chinese Ministry of Foreign Affairs) 1987 *A General Survey of Chinese Diplomacy* (Beijing: World Affairs Press).

CNPC (China National Petroleum Corporation) 2008 “CNPC and CUPET Reach Framework Agreement on Further Cooperation” 27 de noviembre. Disponible en: <http://www.cnpc.com.cn/en/press/newsreleases/2008/88eb9513-019d-4fcc-94a9-ce9d879d9313.htm> (visitado el 4 de junio de 2012).

Coase, Ronald y Ning Wang 2012 *How China Became Capitalist* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

CSP (China Statistics Press) 2012 *China Statistical Yearbook (2007–2011)* (Beijing: CSP).

*Cuba Encuentro* 2011 “José Ramón Balaguer, en China para valorar la evolución del modelo comunista cubano” 30 de agosto.

Disponible en : <http://www.cubaencuentro.com/cuba/noticias/jose-ramon-balaguer-en-china-para-valorar-la-evolucion-del-modelo-comunista-cubano-267609> (visitado el 5 de junio de 2012).

- Cuba Standard* 2011 “China, Cuba agree on refinery project, new loans.” *Cuba Standard*, 6 de junio. <http://www.cubastandard.com/2011/06/06/china-agrees-on-refinery-project-new-loans/> (visitado el 4 de junio de 2012).
- EIU (Economist Intelligence Unit) 2008 *Country Profile: Cuba 2008* (London: Economist Intelligence Unit).
- \_\_\_\_\_ 2009a *Country Profile: Cuba 2009* (London: Economist Intelligence Unit).
- \_\_\_\_\_ 2009b *Country Profile: Cuba 2009* (London: Economist Intelligence Unit).
- \_\_\_\_\_ 2010 *Country Report: Cuba February* (London: Economist Intelligence Unit).
- \_\_\_\_\_ 2011 *Country Profile: Cuba 2010* (London: Economist Intelligence Unit).
- \_\_\_\_\_ 2012 *Country Profile: Cuba 2011* (London: Economist Intelligence Unit).
- \_\_\_\_\_ 2013 *Country Report: Cuba September* (London: Economist Intelligence Unit).
- Lam, Willy 2004 “China’s encroachment on America’s backyard” en *China Brief* 4 (23): 1–3.
- MC (Ministry of Commerce) 2011 “2010 Statistical Bulletin of China’s Outward Foreign Direct Investment” Disponible en <http://hzs.mofcom.gov.cn/accessory/201109/1316069604368.pdf> (visitado el 4 de junio de 2012).
- Mesa-Lago, Carmelo y Pavel Vidal-Alejandro 2010 “The Impact of the Global Crisis on Cuba’s Economy and Social Welfare” en *Journal of Latin American Studies* 42: 689-717.
- Murray, Mary 2004 “China Gives Boost to Cuba’s Economy” en NBC News Online, 23 de noviembre. Disponible en <http://www.msnbc.msn.com/id/6566988/> (visitado el 15 de octubre de 2011).
- National Bureau of Statistics 2009–2011 *China Statistical Yearbook* (Beijing: Chinese Statistics Press).
- Oca Choy, María Teresa Montes de 2007 *Las sociedades chinas en Cuba: Pasado y presente*. CD-ROM. (La Habana: Imagen Contemporánea).
- Padura Fuentes, Leonardo 1994 *El viaje más largo* (La Habana: Ediciones Unión).

- Pereira Hernández, Carlos Miguel 2008 “Speech on the 48th Anniversary of the Establishment of Diplomatic Relations Between Cuba and China.” Presentado en la Embajada de Cuba en Beijing, 26 de septiembre.
- Pérez Pizarro, Renato 2009 “Chinese buses are assembled in Havana” en *Miami Herald*, 4 de diciembre.
- Quesada y Aróstegui, Gonzalo de 1946 *Los chinos y la revolución cubana* (La Habana: Ucar/ García).
- Sha, Ding, Yang Dianqiu, Jiao Zhenheng, y Sun Guirong 1986 *A Brief History of Relations between China and Latin America* (Henan: Henan People’s Press).
- Shi Weimin 2011 “Reforma progresiva bajo orientación política en China” en *Temas* 66: 17–28.
- UN Comtrade 2012 “United Nations Commodity Trade Statistics Database”. Disponible en <http://comtrade.un.org> (visitado el 5 de junio de 2012).
- Wilder, Dennis 2009 “The U.S.-China Strategic and Economic Dialogue: Continuity and Change in Obama’s China Policy” en *China Brief* 9 (10): 4-7.
- Woetzel, Jonathan R. 2003 *Capitalist China: Strategies for a Revolutionized Economy* (New York: John Wiley).
- XN (Xinhua Net) 2004 “Castro Says Cuba is a Legendary Friend of Revolutionary China”. 25 de noviembre. Disponible en: <http://news.sina.com.cn/w/2004-11-25/11014343578s.shtml> (visitado el 15 de octubre de 2011).
- 2008a “Chinese President Visits Cuban Leader Fidel Castro”. 19 de noviembre. Disponible en [http://news.xinhuanet.com/english/2008-11/19/content\\_10378183.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2008-11/19/content_10378183.htm) (visitado el 15 de octubre de 2011).
- 2008b “Cuban Ambassador to China: Sino-Cuban Relations are in the Best Period in History.” 17 de noviembre. Disponible en: [http://news.xinhuanet.com/world/2008-11/17/content\\_10370729.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2008-11/17/content_10370729.htm) (visitado el 15 de octubre de 2011).
- 2009 “Obama: U.S. in process to change nature of relationship with Cuba.” 19 de abril. [http://news.xinhuanet.com/english/2009-04/19/content\\_11212159.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2009-04/19/content_11212159.htm) (visitado el 15 de octubre de 2011).
- Yan, Jirong 2011 “El ‘modelo chino’: ¿qué dicen las investigaciones?” en *Temas* 66: 12-16.

**PODER, ESTADO  
Y LUCHAS POPULARES**



Armando Boito Jr.\* y Alfredo Saad-Filho\*\*

## **ESTADO, INSTITUIÇÕES ESTATAIS E PODER POLÍTICO NO BRASIL\*\*\***

OS CONFLITOS DE CLASSES e de frações de classe atravessam o Estado brasileiro de maneira acentuada no período dos governos de colizão do PT e particularmente na conjuntura de crise de 2014-2015. Diferentes instituições da burocracia de Estado foram capturadas por diferentes classes e frações de classe em presença, pleiteiam políticas conflitantes e funcionam, umas, como centros de implementação da política dos setores hegemônicos e, outras, como centros de resistência a essas políticas por parte dos setores não-hegemônicos. Aparentemente, tais conflitos são apenas conflitos institucionais; na realidade, são conflitos que expressam, de maneira específica, conflitos de classe.

Façamos, desde já, dois esclarecimentos.

Em primeiro lugar, não presenciamos um esquarteramento do Estado, isto é, a divisão das suas instituições entre todas as classes e frações de classe em presença e a sua descaracterização como uma instituição dotada de unidade e de natureza de classe única. Nenhum partido, orga-

\* Armando Boito é professor de ciência política na Universidade Estadual de Campinas e editor da revista *Crítica Marxista*.

\*\* Alfredo Saad-Filho é professor de economia política na SOAS, University of London. Ambos são editores participantes de *Latin American Perspectives*.

\*\*\* Publicado em *Latin American Perspectives*, Issue 207, Vol. 43, No. 2, March 2016, 190-206.

nização ou movimento socialista controla qualquer instituição do Estado brasileiro. Mais que isso, mesmo o movimento operário, o movimento camponês e outros movimentos populares que lutam por reformas dentro do capitalismo chegam, quando muito, a participar de uma ou outra instituição periférica no processo decisório do Estado e as influenciam muito modestamente – são os casos mais notórios da Justiça do Trabalho, do Ministério Público do Trabalho, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), da Fundação Nacional do Índio (Funai) e dos conselhos consultivos para implementação de políticas públicas. Na verdade, as instituições do Estado brasileiro estão sob o controle de frações burguesas rivais e, também, sob o controle da classe média, ou melhor, da fração superior da classe média que é aliada de uma das frações burguesas que disputam a hegemonia política no interior do bloco no poder.

Em segundo lugar, as contradições no seio do Estado tampouco propiciaram o surgimento no Brasil de uma política de Estado zigzagueante e contraditória, salvo nos curtos períodos de crise política aguda. Isso é assim porque a resultante da disputa entre frações burguesas rivais que controlam diferentes instituições do Estado é definida pelas instituições dominantes – a começar pelas instituições que compõem o Executivo Federal – e incorpora apenas parcialmente, buscando um equilíbrio de compromisso, as políticas defendidas pelas frações que ocupam instituições subalternas.

O fenômeno da apropriação de instituições do Estado por diferentes frações da classe dominante e mesmo por frações de classes dominadas integradas ao capitalismo e que podem servir de aliadas das frações burguesas em disputa, esse fenômeno é uma constante nos Estados capitalistas. Num Estado como o brasileiro, cujo regime político presidencialista autoritário é dotado de um processo de tomada de decisões que relega o legislativo e os partidos políticos a um plano secundário, em tais condições, ganha destaque a disputa pelo controle das instituições do Executivo e Judiciário. Esses são temas devidamente tratados pela teoria marxista renovada do Estado capitalista (Poulantzas, 1968) e pela ciência política brasileira e latino-americana – basta lembrar o conceito de *anel burocrático* oriundo da ciência política chilena. É certo, contudo, que em conjunturas excepcionais, quando se exacerbam as contradições de classes e de frações ao ponto de produzir crises políticas, nessas conjunturas, pode ocorrer uma acentuação do conflito entre instituições do Estado e, até, a subversão da hierarquia institucional dos períodos de estabilidade – hierarquia estabelecida pela política governamental e/ou pelo regime político vigente<sup>1</sup>.

---

1 Estamos utilizando o livro de Poulantzas intitulado *Poder político e classes sociais*, publicado em 1968. Nessa obra, os conflitos institucionais no interior do Esta-

É isso exatamente que está ocorrendo no Brasil desde a campanha eleitoral de 2014: o presidencialismo autoritário e o governo Dilma Rousseff estão em crise. O Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público Federal, o Tribunal de Contas da União, todas essas instituições, apoiadas na ação da Polícia Federal, instituição que, em teoria, deveria subordinar-se ao Executivo da União, agem contra instituições estratégicas para a política econômica, social e externa do Executivo Federal – a Petrobrás, o BNDES, o Itamaraty e a própria chefia do Executivo Federal. Cada grupo de instituições em conflito representa, de maneira específica e complexa como iremos ver, uma das frações burguesas que disputam a hegemonia no bloco no poder.

Podemos, então, afirmar que, se é verdade que o Estado brasileiro contemporâneo organiza a dominação da classe capitalista, é certo também que ele o faz de uma maneira complexa, sem excluir disputas políticas acirradas no seu interior. Essa situação fornece elementos para algumas reflexões sobre o Estado capitalista no Brasil e para uma avaliação da estratégia de atuação política e eleitoral que os partidos de esquerda e centro-esquerda adotaram no último período. Faremos essas reflexões na última seção deste artigo. Antes disso, vejamos: a) como se apresenta o bloco no poder no Brasil e b) de que modo os conflitos internos desse bloco se convertem em conflitos entre diferentes instituições do Estado, embora apareçam como se fossem, apenas, conflitos institucionais.

## **O BLOCO NO PODER E AS ALIANÇAS DE CLASSE**

Temos argumentado em outros trabalhos que é insuficiente constatar que o Estado brasileiro sob os governos da coalizão liderada pelo PT mantém a dominação de classe da burguesia. Tal constatação é correta, mas serve apenas como ponto de partida. Se nos ativermos apenas a ela, não lograremos explicar a complexidade e a multiplicidade de conflitos que fazem parte do processo político nacional no referido período. Na verdade, o bloco no poder no Brasil comporta inúmeras

---

do referem-se a conflitos entre frações burguesas presentes no bloco no poder, eventualmente entre seus aliados, mas sempre dentro dos limites dados pela estrutura institucional unificada do Estado capitalista. Dez anos depois, em 1978, Poulantzas publicou o livro *L'État, le pouvoir, le socialisme*, no qual, como é sobejamente conhecido, rompeu com inúmeras teses do livro anterior (Poulantzas, 1978). No livro de 1978, Poulantzas deu um tratamento novo aos conflitos entre instituições do Estado. Passou a considera-los indicadores de que essas instituições representariam meras “condensações de relações de forças”, com maleabilidade ilimitada, e que como tais, acrescentamos nós, teriam natureza de classe cambiante e poderiam perseguir objetivos que transcenderiam a ordem capitalista. Nesse caso, a unidade institucional e de classe do Estado desapareceria mesmo nos períodos de estabilidade.

frações burguesas rivais, algumas delas organizadas como forças sociais e em condições de disputar a hegemonia política (Boito, 2012; Saad-Filho e Boito, 2016).

Em primeiro lugar, temos o grande capital. Desde o período da ditadura militar e até os dias de hoje, as políticas econômica e externa do Estado brasileiro priorizaram os interesses dessa fração em detrimento dos interesses do médio capital. Esse último é composto por um vasto conjunto de pequenas e médias empresas, com poder econômico e influência política reduzidos, e que, no período dos governos de coalizão do PT, não atuam como força social distinta, isto é, não possuem organização política e programa próprios. O grande capital, por sua vez, está subdividido em duas frações ou subfrações: uma fração que poderíamos denominar, seguindo Nicos Poulantzas (1974 e 1976), a grande burguesia interna, que pretende manter e melhorar a posição que ocupa no capitalismo dependente brasileiro e que entretém uma relação, ao mesmo tempo, de cooperação e de conflito com o capital internacional, e outra fração, que poderíamos denominar a fração associada, integrada ou internacionalizada da burguesia brasileira, cujos interesses coincidem com aqueles do grande capital financeiro e produtivo internacional. A disputa entre a grande burguesia interna e a burguesia associada é a principal disputa no interior do bloco no poder desde o início dos governos da coalizão liderada pelo PT <sup>2</sup>.

---

2 Temos de fazer aqui dois esclarecimentos conceituais e terminológicos que poderão ser um tanto enfadonhos. 1. O termo *burguesia interna* serve para diferenciar uma fração burguesa de países dependentes menos ambiciosa que a antiga *burguesia nacional* – essa última chegou a assumir posições antiimperialistas –, mas que não é mera extensão dos interesses do capital estrangeiro no interior do país onde assenta sua base de acumulação. Jacob Gorender, para expressar essa mesma ideia, utilizou a denominação *burguesia brasileira* – o termo visa indicar uma posição intermediária entre o nacional e o estrangeiro (Gorender, 1981). Nós não utilizamos esse termo porque ele dá a impressão de se referir ao conjunto da burguesia – a burguesia brasileira – e não a apenas uma fração dessa classe social. 2. Já a fração da burguesia perfeitamente integrada ao imperialismo, a Internacional Comunista denominava *burguesia compradora*, conceito e denominação muito utilizados nas análises e nas resoluções da Internacional para os países dependentes. Nós retivemos a ideia de uma fração da burguesia cujos interesses são complementares aos interesses do capital estrangeiro no interior do país dependente, mas abandonamos o termo “compradora” porque ele era apropriado para o período da antiga divisão internacional do trabalho, período no qual as grandes empresas comerciais importadoras e exportadoras dos países dependentes eram o segmento mais poderoso da fração burguesa integrada ao imperialismo. Hoje, os segmentos da burguesia integrada são outros e mais variados; daí, termos recorrido aos adjetivos “associada” ou “integrada”. O termo “internacionalizada”, que também já chegamos a utilizar, pode confundir porque a própria burguesia interna brasileira internacionalizou seus negócios, aproveitando-se da abertura dos mercados e dos estímulos dos governos do PT.

A grande burguesia interna é formada por grandes empresas sob o controle de capital nacional e está alocada em diferentes setores da economia – construção naval, construção pesada, agronegócio, indústria de transformação e, também, pelo capital bancário nacional. Esse último é o setor da grande burguesia interna que mais se aproxima do capital internacional, mas ele apresenta como demanda específica e muito bem-sucedida a ação protetora do Estado para que os bancos nacionais mantenham o controle do mercado bancário brasileiro. Esse controle foi ameaçado durante os governos de Fernando Henrique Cardoso na década de 1990, mas foi revigorado pela política dos governos Lula da Silva e Dilma Roussef nas décadas de 2000 e 2010. A fração que estamos denominando burguesia associada ou integrada é composta pelos grupos econômicos atuantes no Brasil que são propriedade de capital estrangeiro e também pelas empresas de capital nacional que entretêm uma relação de dependência direta com esses grupos. Do mesmo modo que ocorre com a burguesia interna, a burguesia internacionalizada está presente nos mais variados setores da economia. A indústria de transformação propriedade de capital estrangeiro, que representa grande parte da indústria de bens de consumo duráveis no Brasil, pode, dependendo das medidas de política econômica consideradas, fazer o movimento inverso àquele que é feito pelo capital bancário nacional: bandear-se para o lado da grande burguesia interna. Para dar um exemplo, isso ocorreu nas ocasiões em que os governos Lula da Silva e Dilma Roussef tomaram medidas de proteção alfandegária e não-alfandegária para a produção industrial local de veículos.

Como se pode notar, o fracionamento da burguesia é complexo. Não há uma linha reta e rígida que separe as diferentes frações burguesas e essas não são blocos homogêneos desprovidos de contradições. Em primeiro lugar, como já indicamos nos exemplos acima, os diferentes sistemas de fracionamento se entrecruzam: capital industrial e capital bancário, capital nacional e capital estrangeiro, grande e médio capital e outros são atributos que podem tensionar os interesses de uma mesma e única empresa (Farias, 2009). É esse entrecruzamento que torna a linha divisória das frações sinuosa e flexível. Ele pode fazer com que, em determinadas circunstâncias, os bancos nacionais aproximem-se, por serem bancos, de seus congêneres estrangeiros, apesar de serem nacionais, do mesmo modo que, também dependendo das circunstâncias, a indústria estrangeira implantada no Brasil pode se aproximar, por ser indústria, do setor industrial nacional, apesar de ser estrangeira. Em segundo lugar, existem contradições no interior de uma mesma fração – por exemplo a contradição no interior da grande burguesia interna entre a indústria e os bancos

no que respeita à taxa de juro. Essas contradições têm permanecido contradições secundárias frente à contradição que divide as duas frações principais da burguesia, mas podem eventualmente provocar a deserção de um ou outro setor em circunstâncias específicas – o setor sucroalcooleiro, depois de ter apoiado os governos Lula da Silva e a candidatura Dilma Rousseff em 2010 (Boito, 2012a), afastou-se do governo Dilma devido às medidas de política energética e de preço que impuseram perda de mercado ao etanol.

O resultado dessas considerações é que é possível detectar, em cada uma das duas frações mais importantes da burguesia, segmentos que compõem um núcleo mais consistente e outros que integram, digamos assim, uma periferia gelatinosa. Contudo, em grandes linhas, a estratégia de desenvolvimento capitalista neoliberal ortodoxa que foi adotada na década de 1990 e a estratégia neodesenvolvimentista que foi adotada pelos governos do PT na década de 2000 e de 2010, são estratégias que afetam de maneira muito desigual uma e outra das frações burguesas citadas e cada uma delas criou vínculos de representação de interesses mais ou menos estáveis – a burguesia internacionalizada e o capital internacional se reconhecem no neoliberalismo ortodoxo, enquanto a grande burguesia interna se reconhece no neodesenvolvimentismo dos governos da coalização liderada pelo PT.

Na década de 1990, durante os dois governos do imprópriamente denominado Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), a política econômica e social do Estado atendeu, prioritariamente, os interesses da fração internacionalizada da burguesia brasileira, do capital financeiro e produtivo internacional. A política que expressava esse arranjo de poder era a política neoliberal ortodoxa, uma estratégia de política econômica que se concretizou, como em toda a América Latina, nas medidas de redução dos direitos sociais e trabalhistas, na privatização e venda das empresas públicas, na ampla abertura comercial e na desregulamentação financeira.

A ascensão de Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores ao Executivo Federal na eleição de 2002 alterou esse quadro. A estratégia de desenvolvimento capitalista passou a combinar elementos heterogêneos retirados do neoliberalismo e do velho desenvolvimentismo (Moraes e Saad-Filho, 2012). O modelo capitalista neoliberal foi mantido, mas se procurou introduzir nele elementos desenvolvimentistas corporificados nas medidas de política econômica. A ampla abertura comercial iniciada pelo governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e aprofundada por Fernando Henrique Cardoso foi mantida, mas os governos do PT implantaram a preferência para as empresas locais na compra de bens e de serviços pelo governo e pelas empresas estatais que não tinham sido atingidas pela privati-

zação – a chamada política de conteúdo local. As privatizações não foram revogadas, mas os governos do PT trataram de fortalecer as empresas estatais restantes a começar pela Petrobrás, que é a maior empresa petrolífera da América Latina. A política de juro elevado foi mantida, mas os governos do PT trataram de fortalecer e expandir o grande banco estatal de investimento que é o BNDES, oferecendo juro subsidiado para as grandes empresas brasileiras. Essas medidas de política econômica melhoraram a posição da grande burguesia interna no bloco no poder, contaram com o apoio das grandes empresas brasileiras e granjearam a a hostilidade crescente do capital financeiro e produtivo internacional.

A grande burguesia interna nunca aspirou mais que uma moderação ou reforma do modelo neoliberal de modo a que seus interesses pudessem prosperar dentro desse modelo. Ela é dependente no plano tecnológico, financeiro e político do imperialismo e não pretende romper com ele. Pretende, apenas, moderar os elementos do modelo capitalista neoliberal que ferem diretamente seus interesses – a abertura comercial que atingiu amplos setores da indústria brasileira e os juros elevados que inibiram o crescimento das empresas nacionais. Dada essa aspiração limitada da grande burguesia interna, podemos afirmar que a política econômica dos governos do PT, mesmo sem ter rompido com o modelo capitalista neoliberal, indica que a grande burguesia interna passou a ocupar a posição de fração hegemônica no interior do bloco no poder, posição que coubera à burguesia associada e ao capital internacional na década de 1990.

Cada uma dessas poderosas frações da burguesia estabeleceu alianças e apoios fora do bloco no poder. A grande burguesia interna formou uma frente política, que foi a frente que sustentou até aqui os governos do PT, da qual fazem parte a baixa classe média, o sindicalismo operário, parte importante do movimento camponês e grande parte dos trabalhadores da massa marginal (Boito, 2012b). Para cada um desses setores sociais os governos do PT, sem deixar de priorizar os interesses da grande burguesia interna, ofereceu algo que permitiu a melhoria de suas condições de trabalho e de vida – grande expansão das vagas no ensino técnico e superior; quotas raciais e sociais para as universidades e para o serviço público, política de valorização do salário mínimo, programa de construção de moradia popular, financiamento e reserva de mercado para a pequena agricultura familiar, políticas de transferência de renda para os que se encontram em situação de pobreza extrema e outros. Os trabalhadores da massa marginal, que são os beneficiários dos dois grandes programas de transferência de renda – Bolsa Família e Auxílio de Prestação Continuada – são o setor social que votam de modo mais massivo e constante nos candi-

dados presidenciais do PT. Na eleição de 2014, quando alguns setores sociais hesitaram ou se retiraram da frente neodesenvolvimentista, foram os trabalhadores da massa marginal que garantiram a vitória de Dilma Roussef.

A burguesia internacionalizada, por sua vez, estabeleceu uma aliança com a alta classe média urbana. Essa fração da classe média tem sido a base eleitoral mais ativa e fiel do PSDB. A alta classe média vê na política social dos governos da coalizão liderada pelo PT uma afronta aos seus interesses econômicos e uma ameaça ao prestígio social que ela usufrui na sociedade brasileira. Essa alta classe média é composta de trabalhadores assalariados com salários muito elevados, tanto para padrões brasileiros quanto internacionais, alocados no setor público e no setor privado e também por profissionais liberais bem-sucedidos economicamente. Em termos profissionais, são administradores, economistas, engenheiros, médicos, advogados, professores universitários, arquitetos e outras profissões e ocupações assemelhadas. Só pertencem à alta classe média, porém, os trabalhadores bem-sucedidos economicamente nessas profissões. Há muitos médicos, professores universitários, advogados e jornalistas que não encontram boa colocação no mercado de trabalho e pertencem, por isso, a estratos inferiores da classe média urbana. Também integram também a alta classe média os funcionários que ocupam cargos em carreira de Estado como juízes, promotores, procuradores, oficiais das forças armadas, policiais federais e outros.

Do mesmo modo que o apoio da baixa classe média, do operariado, do campesinato e dos trabalhadores da massa marginal aos governos da grande burguesia interna de Lula da Silva e Dilma Roussef é um apoio crítico e pontuado de conflitos, comportando deserções e momentos críticos, o apoio da alta classe média ao PSDB e ao seu neoliberalismo ortodoxo da grande burguesia associada não é um apoio incondicional. Veremos isso mais à frente.

### **O REGIME POLÍTICO E AS CONTRADIÇÕES NO SEIO DA BUROCRACIA DE ESTADO**

Como foi visto, no Estado brasileiro, o bloco no poder é partilhado entre diferentes segmentos do grande capital, isto é, partilhado entre segmentos muito restritos da burguesia, ela própria uma classe minoritária. A esse condomínio de poder restrito corresponde um regime político fechado com o poder decisório fortemente concentrado no Executivo Federal. O presidente ou a presidenta da República, na condição de dirigente da burocracia federal, ocupa o centro da cena, personalizando o jogo político. Na democracia brasileira, o processo decisório é autoritário. Alguns autores falam

em hiperpresidencialismo e outros vão mais longe, falando em autoritarismo civil. (Saes, 2001).

O Congresso Nacional ocupa posição subordinada e de importância menor na formulação e na implementação da política de Estado. A presidência da República apropriou-se das funções legislativas pelo instituto da medida provisória e do controle da agenda e das votações do Congresso Nacional por intermédio de expedientes como a concentração do poder na presidência da Câmara e do Senado, a votação de projetos pelo colégio de líderes partidários, o chamado regime de urgência e o enquadramento dos votos de senadores e deputados em troca de favores políticos. Não é por outro motivo que um sintoma importante de que o governo Dilma Roussef vive uma crise política neste ano de 2015 é justamente a situação atípica criada pela atividade mais autônoma das presidências do Senado e da Câmara dos Deputados frente ao Executivo Federal.

Os partidos políticos, cuja arena de atuação tem sido fundamentalmente o Congresso Nacional, são marginalizados da atividade governativa. No Brasil, não existe governo de partido, mas sim partidos do governo (Poulantzas, 1978). Durante os governos Fernando Henrique Cardoso, o PSDB tinha a função de aprovar no Congresso Nacional as decisões de governo, decisões essas para as quais não era sequer consultado; posição idêntica passou a ser ocupada pelo PT durante os governos Lula da Silva e Dilma Roussef. O PT surgiu na década de 1980 como um partido de massa, vinculado ao sindicalismo e aos movimentos populares. A sua situação subalterna e passiva diante dos governos que ele próprio elegeu mostrou a força do regime político presidencialista autoritário. Definitivamente, mais vale ocupar postos na cúpula da burocracia e das diferentes instituições estatais que conquistar cadeiras no Congresso Nacional. O Congresso – contando com 32 partidos políticos, sendo pelo menos seis deles partidos representativos e atuantes, e integrado por 513 deputados e 81 senadores – é um ambiente politicamente heterogêneo, possui laços com setores sociais muito distintos, e não se presta, por isso, como centro para organizar a hegemonia política de um setor tão restrito da burguesia como é o grande capital.

O fato é que a regularidade da polarização do PT com o PSDB nas eleições presidenciais dos últimos vinte anos evidencia a consolidação de um sistema multipartidário polarizado por esses dois maiores partidos. Cada um deles tem suas alianças partidárias preferenciais e contam ainda com um grande número de partidos pequenos e médios disponíveis para variados arranjos políticos. Esses últimos são partidos políticos cujo único objetivo é – desde que esteja assegurada a ordem capitalista – a obtenção de cargos e vantagens financeiras para

os seus integrantes. Podemos utilizar a nomenclatura de Max Weber e denominá-los partidos de patronagem, desde que tenhamos presente que eles não são, ao contrário do que supõe a tipologia de Weber, partidos desprovidos de ideologia (Weber, 1946). O Partido dos Trabalhadores, tal qual o PSDB, comprou o apoio de numerosos partidos de patronagem principalmente durante o primeiro mandato de Lula da Silva. O comportamento desses partidos, que contam com a expressiva soma de cerca de 200 deputados na Câmara Federal, contribuiu para o esvaziamento político do Congresso e para sua subordinação ao Executivo.

A concentração do processo decisório na cúpula da burocracia federal faz com que as instituições da burocracia de Estado sejam um alvo privilegiado da luta política. As diferentes frações burguesas em disputa tratam de capturar instituições burocráticas do Executivo Federal onde estabelecem seus centros de poder e suas trincheiras de resistência a políticas específicas e aos governos aos quais se opõem. A captura das instituições por uma ou por outra fração em disputa não se dá de maneira aleatória. Ela depende de inúmeros fatores – da relação dessas instituições com a Presidência da República, da função econômica e política da instituição, da composição social do pessoal que a ocupa, da correlação de forças e da trajetória política recente do país.

Deixaremos de lado o núcleo do Executivo Federal, composto pela Presidência e por alguns ministérios, que é o centro de poder que concebe, dirige e implementa a estratégia de desenvolvimento. Estamos interessados em destacar instituições do Estado que, embora não sejam o centro do poder, são de grande importância estratégica, seja para a implementação da política de Estado, seja para resistir a essa política. Não estamos em condições de fazer uma análise aprofundada de um conjunto muito grande das instituições do Estado que participam ativamente da luta pela hegemonia de fração. Iremos considerar apenas algumas instituições que têm desempenhado papel importante nessa luta. As empresas estatais gigantes são centros de poder da grande burguesia interna. Destacam-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Petrobrás e o Banco do Brasil. Setores estratégicos do Judiciário, do Ministério Público Federal e da Polícia Federal são centros de resistência à política da fração hegemônica vocalizando, de maneira direta ou indireta e por razões variadas, os interesses da burguesia internacionalizada e da alta classe média. O conflito entre essas instituições tem sido maior durante os governos do PT e ele expressa, no fundamental, as disputas entre frações burguesas no próprio seio do Estado brasileiro.

## **O BNDES, A PETROBRÁS E A GRANDE BURGUESIA INTERNA**

Vamos mostrar, inicialmente, a importância da política do BNDES e da Petrobrás para a grande burguesia interna. Em seguida, examinaremos o conflito que essa política desencadeou e as instituições do Estado que se envolveram nesse conflito.

Como dissemos, os governos do PT não revogaram o tripé macroeconômico implantado no Brasil no segundo governo Fernando Henrique Cardoso: câmbio flutuante e depreciado, que permite conter a inflação em prejuízo da produção local de bens manufaturados, juro elevado, que encarece os investimentos, e produção de superávit primário para a rolagem da dívida pública. Contudo, esses governos flexibilizaram esse tripé e, acima de tudo, criaram mecanismos para moderar os seus efeitos inibidores sobre a produção local e o investimento. Duas instituições foram de importância maior para implementar essa política: o BNDES e a Petrobrás.

Em 2007, Lula da Silva nomeou Luciano Coutinho para presidir o BNDES, um economista desenvolvimentista da “Escola de Campinas” que ainda se encontra na presidência do banco - completou oito anos no cargo tornando-se o presidente mais longo da instituição. Por intermédio desse banco, talvez o maior banco público de fomento do hemisfério sul, os governos Lula e Dilma passaram a oferecer juro subsidiado e negativo às grandes empresas nacionais. A taxa de juro de longo prazo (TJLP) do BNDES equivale, neste início do segundo governo Dilma, a menos da metade da taxa básica de juro e se encontra abaixo da taxa de inflação. O orçamento do BNDES foi decuplicado durante os governos do PT e, com o orçamento robustecido, o segundo governo Lula implantou no BNDES a chamada política dos “campeões nacionais”. Com essa política o BNDES visava a conduzir grandes empresas nacionais a posições de liderança, em escala internacional, nas suas áreas de atividade (Bugiato, 2014). Na área de alimentos e especificamente de carnes, o BNDES logrou, à força de empréstimos subsidiados vultuosos, transforma a JS-Friboi na maior empresa mundial do ramo frigorífico. A JS-Friboi adquiriu, sempre com o apoio do BNDES, frigoríficos nos quatro continentes e é um caso exemplar do sucesso da política de “campeões nacionais”. Além dos empréstimos vultuosos e subsidiados, as grandes empresas nacionais obtiveram o apoio do BNDES na formação de capital. O banco criou a BNDES-Par e ingressou como acionista das empresas que pretendia promover. Os empréstimos e a participação acionária tornaram-se possíveis graças a repasses vultuosos do Tesouro Nacional para o banco estatal.

Outro recurso na política de formação dos “campeões nacionais” foram os acordos diplomáticos. Os países do Sul, que a di-

plomacia brasileira passou a privilegiar na sua política externa, e notadamente os países da América do Sul, passaram a receber financiamentos do BNDES para construção de estradas, hidrelétricas, linhas férreas e outras grandes obras sob a condição de contratarem as grandes construtoras brasileiras para a execução desses serviços. Estabeleceu-se uma política externa vinculada aos interesses da burguesia interna brasileira (Berringer, 2015). Os exemplos são muitos. Mas, poderíamos citar a construção do Porto de Mariel em Cuba que despertou muita crítica do PSDB, o representante da burguesia integrada ao capital internacional. Esse porto foi construído, fundamentalmente, pelo grupo Odebrecht de Engenharia, uma das grandes construtoras de capital nacional. Mas a construção envolveu mais de 300 empresas brasileiras dos segmentos os mais diversos. A inauguração da primeira parte da obra em janeiro de 2014 foi um acontecimento político que reuniu diversos chefes de Estado progressistas da América Latina, dentre os quais Evo Morales e Nicolas Maduro. A forte política de financiamento do BNDES significou enorme elevação dos gastos públicos, comprometendo a produção de superávits primários para a rolagem da dívida pública – um elemento fundamental para se entender a oposição do capital internacional à política do banco.

A outra alavanca da política neodesenvolvimentista foi a Petrobrás, a gigante estatal do petróleo. Se o BNDES visava a contornar o gargalo do financiamento, posto que os bancos privados no Brasil emprestam muito pouco para o financiamento da produção e o fazem a juro muito elevado, a política de compras da Petrobrás passou a ter como meta moderar os efeitos da abertura comercial sobre a produção local, retomando a via clássica da substituição de importações. Já na sua campanha eleitoral de 2002, Lula da Silva anunciou que a Petrobrás mudaria sua política de compras, deixando de importar navios de pequeno e de grande porte, plataformas para exploração de petróleo em águas profundas, sondas perfuradoras e outros equipamentos, e passaria a comprá-los no Brasil de modo a estimular a produção local. Esse foi um ponto do programa de campanha que Lula da Silva de fato cumpriu. A recuperação dos estaleiros foi muito forte. O setor atravessara a década de 1990 em crise profunda. O governo de Fernando Henrique Cardoso implantara uma política que estimulava a Petrobrás a importar os equipamentos, bens e serviços necessários à produção de petróleo, e reduzira as fontes de financiamento da produção naval. Em 2003, a indústria da construção naval oferecia apenas 4.000 postos de trabalho. Com a mudança de política implantada pelo Governo Lula, a oferta de postos de trabalho cresceu, atingindo a casa dos 100.000

no ano de 2014. Com a volta do financiamento e das encomendas, antigos estaleiros desativados do Estado do Rio de Janeiro foram reabertos e, nas regiões Nordeste e Sul, novos estaleiros foram criados (Gomes, 2015).

Lula da Silva colocou Sergio Gabrielli na presidência dessa estatal, um engenheiro alinhado com o neodesenvolvimentismo que presidiu a Petrobrás de 2005 a 2012. Além da nova política de compras da Petrobrás, sob a presidência de Gabrielli a estatal implantou uma política de crescimento forte da empresa que aumentou e diversificou os seus investimentos e passou a investir mais na prospecção e pesquisa. Alguns administradores da Petrobrás afirmam que a empresa foi convertida, na década de 1990, numa espécie de financeira da área do Petróleo e que a nova política levava a empresa a voltar para suas funções originais. Um resultado importante dessa política foi a descoberta da reserva de petróleo em águas profunda, a chamada camada do pré-sal. Lula da Silva, em seu segundo mandato, alterou a regulação legal da exploração do petróleo, substituindo o chamado regime de concessão criado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que incentivava a participação de empresas estrangeiras na exploração do petróleo, pelo regime de partilha. Esse novo regime aumentou muito a participação do Estado brasileiro na renda advinda do petróleo extraído, impôs a obrigação de a Petrobrás participar como operadora em todos os campos de exploração e criou o Fundo Social do Pré-Sal que deve destinar seus recursos à saúde e à educação.

A cadeia da construção naval é muito grande e diversificada. Dela participa, além dos estaleiros, a indústria de construção pesada (Sabença, 2014). O crescimento dessa cadeia pode ser considerado um dos grandes êxitos de política industrial do neodesenvolvimentismo dos governos do PT. Ela reuniu interesses de grandes empresas nacionais, do setor científico e tecnológico nacional e do sindicalismo operário. Foi um caso característico da frente política policlassista que sustenta o neodesenvolvimentismo. Em outros setores da indústria, o resultado não foi o mesmo. Na indústria de transformação tradicional – têxteis, calçados, confecções –, a produção local foi abalada pelas importações da Ásia, notadamente da China. Na indústria de transformação voltada para produtos de maior densidade tecnológica, domina o capital estrangeiro – montadoras de veículos, computação, aparelhos eletrodomésticos, aparelhos eletrônicos – e as empresas que ocupavam os elos intermediários dessas cadeias, onde o capital local tinha maior participação, perderam mercado devido à abertura comercial.

## **AS INSTITUIÇÕES JUDICIAIS, A BURGUESIA INTEGRADA E A ALTA CLASSE MÉDIA**

Os dirigentes do PSDB sempre criticaram a política do BNDES e da Petrobrás. Fernando Henrique Cardoso, José Serra e outros dirigentes do partido publicaram seguidos artigos na imprensa onde arrolavam argumentos contra esses dois centros de poder da grande burguesia interna. Em nome do equilíbrio das contas públicas, criticavam os financiamentos oferecidos pelo BNDES por onerarem o Tesouro Nacional e, em nome da democracia e da transparência, argumentavam que o BNDES não tinha critérios técnicos, mas sim políticos, para definir as empresas que poderiam ter acesso aos vultuosos empréstimos. No caso da Petrobrás, argumentavam que o ambicioso programa de investimentos era irrealista e irresponsável e que a participação obrigatória da estatal em todos os campos de exploração de petróleo espantava os investimentos estrangeiros, dificultando o acesso à riqueza do pré-sal. A política de conteúdo local, que obriga a empresa a adquirir no país no mínimo 65% dos bens e serviços com os quais opera, era vista como protecionismo ultrapassado e denunciada como uma anacrônica reserva de mercado. Essa política elevaria os custos da Petrobrás e inibiria o desenvolvimento tecnológico.

Esse conflito em torno do BNDES e da Petrobrás ilustra muito bem a tese mais geral de que o processo político brasileiro tem no seu centro um conflito entre duas frações da burguesia e que a luta de partidos e de ideias está vinculada a esse conflito. Estamos diante de um fato que pode parecer estranho: o PSDB, um partido burguês, se posiciona contrário a uma política que atende de maneira vigorosa e evidente os interesses das grandes empresas nacionais do setor naval, da construção civil, de engenharia, do ramo siderúrgico e outros; ao fazê-lo, esse partido político propõe como alternativa medidas que prejudicariam claramente as grandes empresas nacionais mas que atenderiam os interesses do capital internacional e das empresas locais que estão integradas a esse capital – por exemplo, as casas de importação. Dentro da problemática marxista, só há uma maneira de entender esse fato: utilizando o conceito de fração burguesa. O PT atua como defensor dos interesses da grande burguesia interna, enquanto o PSDB age como representante do capital internacional. Ademais, esse mesmo conflito aparece de modo específico no plano da luta de ideias: os governos do PT, ao defenderem as políticas do BNDES e da Petrobrás, acionavam um discurso neodesenvolvimentista; o PSDB, ao criticar essas políticas, retomava o discurso do neoliberalismo puro e duro da década de 1990. Ou seja, as concepções da escola de pensamento neodesenvolvimentista e da escola neoliberal expressam, no nível das ideias, os interesses de uma e de outra dessas frações burguesas.

Vejam os como se desenvolveu esse conflito. Enquanto a economia cresceu e a situação política mostrou-se favorável aos governos do PT, os dirigentes do PSDB viram-se isolados em sua pregação. Contudo, quando a economia brasileira começou a patinar e quando novos conflitos políticos surgiram e antigos conflitos se exacerbaram, o PSDB encontrou nas instituições do Judiciário e do Ministério Público um instrumento poderoso para resistir à política dos governos do PT. Três características importantes do Judiciário e do Ministério Público os predis põem a funcionar como trincheiras na luta da grande burguesia integrada ao capital internacional e da alta classe média, que é a sua aliada contra a política econômica e social dos governos do PT.

Primeiro, os funcionários das instituições judiciárias são a camada de funcionários públicos mais bem remunerada do Brasil - eles ocupam o topo da alta classe média. Ao todo, são 40.000 juizes, promotores, procuradores e defensores públicos. O salário inicial de um procurador do Ministério Público varia entre 29 e 38 salários mínimos e o procurador usufrui de uma jornada de trabalho de apenas 25 horas semanais. O que ultrapassa essa jornada exígua é computado como hora extra regiadamente remunerada, aumentando os ganhos dessa camada da burocracia de Estado. A situação dos juizes é semelhante. O salário de um juiz está na casa de 40 salários mínimos. Acresça-se a esse montante os inúmeros auxílios, como o auxílio refeição e o chamado auxílio moradia - esse último acrescenta um ganho mensal de cerca de cinco salários mínimos aos ganhos de todos os magistrados inclusive - e estranhamente - daqueles que residem em casa própria. Segundo noticiado pela imprensa, os desembargadores do Estado de Minas Gerais e de São Paulo receberam entre 117 e 235 salários mínimos mensais no ano de 2015. É certo que os funcionários do BNDES e da Petrobrás também são bem remunerados, porém, seus salários são inferiores aos salários do judiciário e, mais importante ainda, a Presidência da República não detém, ao contrário do que ocorre no banco público e na petroleira, o controle das instituições judiciárias. Essa é justamente a segunda característica peculiar dessas instituições: O Judiciário e o Ministério Público possuem, de acordo com a Constituição Federal, autonomia administrativa e financeira. Aliás, os juizes e procuradores dispõem de meios para fixar os seus próprios ganhos. A terceira característica que predis põe essas instituições a perfilarem contra os governos do PT é a função que desempenham no interior do Estado capitalista: a função de manutenção da ordem. Elas são aquilo que Pierre Bourdieu denominou "o braço direito do Estado" (Bourdieu, 1998). Tal função indis põe os ocupantes desse ramo do Estado contra governos, como os do PT, que facilitem a organização e a luta de movimentos populares, inclusive dos movimentos que fazem

da ação ilegal um método de luta corriqueiro – ocupação de terras, trancamento de rodovias e avenidas etc.

A política social dos governos do PT, desde o seu início, angariou antipatia da alta classe média. Tal posicionamento tem motivos econômicos e também motivos ideológicos. No plano econômico, a alta classe média considera que o sistema tributário brasileiro a sobrecarrega e se revolta ao constatar os elevados gastos do Estado com os programas sociais voltados para a população de baixa renda. No plano ideológico, a alta classe média vê nas políticas sociais dos governos do PT uma ameaça ao *apartheid* social que as famílias da classe média abastada querem manter no Brasil.

No início do ciclo de governos do PT, foi implantado o programa de transferência de renda intitulado Bolsa Família. A alta classe média sempre se indispsôs contra esse programa. Os indivíduos que integram essa fração de classe julgam que a sua posição social privilegiada é fruto do seu esforço pessoal e dos seus méritos individuais. Consideram os trabalhadores de baixa renda preguiçosos e incapazes que mereceriam, por isso, viver mal como vivem. A transferência de renda estimularia a preguiça e cometeria injustiça com quem trabalha e tem méritos. A resistência ao Bolsa Família foi ampla mas difusa.

Depois do programa Bolsa Família, vieram medidas que atacaram, ainda que superficialmente, posições consolidadas das famílias de alta classe média: as quotas raciais e sociais nas universidades e no serviço público. Nesse caso, além da reação difusa, houve resistência organizada e ativa, como, por exemplo, na Universidade de Brasília: a campanha de estudantes e professores dessa universidade contra as quotas foi grande e o caso foi levado ao Superior Tribunal Federal, que considerou as quotas constitucionais.

Mais recentemente, foi aprovada a extensão dos direitos trabalhistas aos trabalhadores e trabalhadoras domésticas e, finalmente, o programa de ampliação da assistência à saúde denominado Mais Médicos. Os direitos trabalhistas dos empregados domésticos resultaram em custos para a alta classe média além de ameaçar a relação autoritária e paternalista que seus integrantes mantêm com seus servidores domésticos – as famílias abastadas empregam, pelo menos, uma empregada doméstica permanente e polivalente, quando não todo um séquito de cozinheiras, motoristas, babás, porteiros e vigilantes noturnos. O programa Mais Médicos mobilizou a oposição de todas as associações médicas do país com um discurso anticomunista e racista contra os médicos cubanos trazidos pelo governo para atender a população carente desse serviço.

Acresça-se que a política de valorização do salário mínimo dos governos do PT e o bem-sucedido ciclo de greves que está em cur-

so no Brasil desde meados da década de 2000 melhoraram muito os ganhos dos trabalhadores que ocupam a base da pirâmide salarial. Essa melhoria da renda dos de baixo fez com que ambientes e instituições, anteriormente frequentados apenas pela classe média abastada e branca – como aeroportos, clínicas médicas, bares e restaurantes – fossem “invadidos” por trabalhadores negros e de baixa renda. As redes sociais estão repletas de manifestações de incômodo e de revolta dos ricos e brancos com essa mistura racial e social.

Juízes, promotores, procuradores e delegados da Polícia Federal juntaram-se à cúpula do PSDB e se puseram a campo para desgastar a política neodesenvolvimentista e os governos do PT. Em pelo menos dois momentos, a ação da Polícia Federal, do Ministério Público e do Judiciário, combinada com uma cobertura ampla, detalhada e deformada dos acontecimentos pelos grandes meios de comunicação e com a ação parlamentar do PSDB, logrou produzir crises políticas que ameaçaram, em 2005, o mandato de Lula da Silva (Martuscelli, 2015) e o de Dilma Rousseff neste ano de 2015. Os alvos são as instituições chave da política neodesenvolvimentista: o BNDES e a Petrobrás. O trabalho desses agentes e instituições é amplamente facilitado pela atitude passiva e até subserviente do Partido dos Trabalhadores e de seus governos diante das instituições judiciais. O PT e seus governos, para não acirrar os conflitos políticos e para não desafiar o Judiciário, se recusam a mobilizar sua base social para se contrapor ao tratamento parcial, desigual e ilegal que recebem dessas instituições. Vamos exemplificar com o caso da luta contra a Petrobrás.

As grandes construtoras brasileiras, que expandiram seus investimentos e canteiros de obra pelos quatro continentes, vinham garantindo, por intermédio da corrupção dos diretores da Petrobrás, uma espécie de reserva de mercado para as obras contratadas pela petroleira. O setor da construção pesada é muito concentrado no Brasil. Cerca de quinze grandes empreiteiras, que começaram a se formar na época da construção de Brasília e cresceram muito durante a ditadura militar, dominam o mercado de obras públicas e são de capital predominantemente nacional com um sistema de propriedade ainda familiar (Sabença, 2014). Pelo que foi apurado até aqui, as grandes empreiteiras, para garantir a contratação de obras, pagavam propinas de milhões de dólares a diretores da Petrobrás e essas diretorias eram, por sua vez, a moeda de troca com a qual o governo pagava os partidos de patronagem que se dispunham a apoiá-lo no Congresso Nacional. Tínhamos, de um lado, o favorecimento de algumas empresas dentro do sistema de reserva de mercado criado pela política de conteúdo local e, de outro, a formação de uma base parlamentar para o governo.

Importa observar que os agentes do Ministério Público, contando com a conivência do Judiciário, fazem uso político ostensivo da investigação. Desprezam pistas que indicam envolvimento de políticos do PSDB em casos semelhantes ao da Petrobrás, permitem a divulgação ilegal de informações que podem comprometer políticos do PT, abastecem a imprensa de informações sigilosas e enviesadas, fizeram coincidir o calendário das revelações com os momentos chave do processo eleitoral de 2014 e assim por diante. Quando a agitação amadureceu, a grande imprensa passou a defender a tese de que a única solução para acabar com a corrupção na Petrobrás seria acabar com a obrigatoriedade da participação da estatal na exploração de todos os campos de petróleo e acabar também com a política de compras com preferência para a produção local. Ato contínuo, o PSDB apresentou projetos de lei na Câmara dos Deputados e no Senado para alterar toda a política da Petrobrás de modo a contemplar os interesses das petroleiras, dos estaleiros e das grandes construtoras europeias, estadunidenses e asiáticas.

Especificamente no que diz respeito à construção pesada, o capital europeu almeja um objetivo semelhante. Em reportagem publicada no jornal *O Estado de S. Paulo*, a Comissária de Comércio da União Europeia, Cecilia Malmstrom, após rápidas considerações de ordem moral criticando a corrupção no mercado brasileiro de obras públicas, afirmou que a União Europeia exige, para fechar um acordo de comércio com o Mercosul, maior abertura às empresas europeias no processo de contratação de obras públicas. A Comissária Cecilia Malomstrom nada disse sobre as empresas europeias Siemens e Alstom que são réis confessas em processo que apura a prática de corrupção no sistema de trens e no metrô de São Paulo sob governos tucanos. O que importa mesmo é que em 2013 o mercado de obras públicas no Brasil movimentou mais do que movimentaram os mercados da Índia e da Argentina somados. Se o Judiciário declarar inidôneas as grandes empreiteiras brasileiras, impedindo sua participação na contratação de obras públicas, seja qual for o sentimento ou a ideia que anime procuradores e juízes que vierem a concorrer para essa decisão, o seu efeito será o favorecimento do capital internacional em detrimento dos interesses da grande burguesia interna.

Os objetivos reais do capital internacional e da fração da burguesia brasileira a ele integrada, objetivos que ferem não apenas o interesse da grande burguesia interna como também o interesse dos trabalhadores empregados na cadeia produtiva da Petrobrás, esses objetivos permanecem no mais das vezes ocultos. A agitação da oposição neoliberal ortodoxa se concentra no discurso contra a corrupção. Esse

discurso tem a função ideológica de encobrir os motivos reais perseguidos pela burguesia integrada ao capital internacional e pela alta classe média. O discurso e a ação efetiva contra a corrupção são seletivos: só se direcionam às instituições e aos partidos que se alinham no campo neodesenvolvimentista, indicando que o alvo principal é o neodesenvolvimentismo e não a corrupção. Os objetivos retóricos não coincidem com os objetivos reais porque, nas democracias burguesas, os interesses minoritários também necessitam, para prosperar, de apoio popular. Se a campanha colocasse no centro da luta o objetivo de enfraquecer a Petrobrás e acabar com a política de conteúdo local, ela não teria futuro. A agitação contra a corrupção permite confiscar o legítimo sentimento popular contra os crimes de colarinho branco para que sirva de base a uma política que, na verdade, é contrária aos interesses populares.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conflito principal em torno do qual tem girado o processo político brasileiro sob os governos do PT é um conflito entre duas frações da grande burguesia. É verdade que essa luta não é indiferente para as classes populares posto que a política neodesenvolvimentista da grande burguesia interna permite-lhes alguns ganhos e, sobretudo, melhora muito as suas condições de luta. Contudo, esse conflito principal é dirigido, de parte a parte, por setores burgueses.

A esse campo social muito restrito, corresponde uma democracia burguesa atrasada e autoritária. O Partido dos Trabalhadores longe de implementar uma política de ampliação da democracia burguesa no Brasil, enredou-se pelas instituições do Estado capitalista, afastou-se de suas bases sociais originais, e acreditava que, apropriando-se de algumas instituições burocráticas do Estado, poderia, sem nenhum desrespeito à ordem e às demais instituições, governar com tranquilidade. Não foi o que ocorreu. O Judiciário, essa penúltima trincheira das forças conservadoras – a última, como sabemos todos na América Latina, são as Forças Armadas – voltou-se contra a política de centro-esquerda do PT.

A pergunta é se seria possível, uma vez aceitas as regras do sistema político autoritário, conservador e corrupto vigente no Brasil fazer algo diferente do que fazem os governos petistas.

### BIBLIOGRAFIA

Barrow, Clyde 2002 “The Miliband-Poulantzas Debate: An Intellectual History”, in: Stanley Aronowitz and Peter Bratsis (eds.) *Paradigm Lost – State Theory Reconsidered* (Minneapolis: Uiversity of Minnesota Press).

- Berringer, Tatiana 2015 *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula* (Curitiba: Editora Appris).
- Boito, Armando 2012a “Governos Lula: a Nova Burguesia Nacional no Poder” em Armando Boito and Andréa Galvão (eds.) *Política e Classes Sociais no Brasil dos Anos 2000* (São Paulo: Alameda).
- \_\_\_\_\_ 2012b “As bases políticas do neodesenvolvimentismo”. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf?sequence=1>
- \_\_\_\_\_ 2013 “O Lulismo é um Tipo de Bonapartismo?” em *Crítica Marxista* 37.
- Boito, Armando and Tatiana Berringer 2014 “Social Classes, Neodevelopmentalism, and Brazilian Foreign Policy under Presidents Lula and Dilma” em *Latin American Perspectives*, 41, pp.94-109.
- Boito, Armando and Paula Marcelino 2011 “Decline in Unionism? An Analysis of the New Wave of Strikes in Brazil” em *Latin American Perspectives*, 38 (5), pp.62-73.
- Bourdieu, Pierre 1998 *Contre-Feux – Propos pour Servir à la Résistance Contre L’invasion Néo-Libérale* (Paris: Éditions Raisons d’Agir).
- Bugiato, Caio 2014 “A Política de Financiamento do BNDES e a Burguesia Brasileira” em *Cadernos do Desenvolvimento*, 9 (14), pp.83-103.
- Cardoso, Fernando Henrique 2015 “Desvendar a Trama” em *O Estado de S.Paulo*, 3 May.
- Chauí, Marilena 2013 *Uma Nova Classe Trabalhadora*, [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=22284&utm\\_source=emailmanager&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Boletim\\_Carta\\_Maior\\_03072013](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=22284&utm_source=emailmanager&utm_medium=email&utm_campaign=Boletim_Carta_Maior_03072013)
- Clarke, Simon (ed.) 1991 *The State Debate* (London: CSE/Macmillan).
- Duverger, Maurice 1967 *Les Partis Politiques* (Paris: Armand Colin).
- Farias, Francisco Pereira de 2009 “Frações Burguesas e Bloco no Poder” em *Crítica Marxista*, 28, pp.81-98.
- Filgueiras, Luis and Elizabeth Oliveira 2013 “A Natureza do Atual Padrão de Desenvolvimento Brasileiro”. Anais do XVIII Congresso da Sociedade de Economia Política, <http://www.sep.org.br/artigos/download?id=2148&title=A+natureza+do+atual+padrao+de+desenvolvimento+brasileiro>.

- Fontes, Virgínia and Ana Garcia 2014 “Brazil’s New Imperial Capitalism” em Leo Panitch and Greg Albo (eds.) *Socialist Register* (London: Merlin Press).
- Gomes, Julia 2015 “Conteúdo Local e Neoliberalismo Neodesenvolvimentista: A Indústria da Construção Naval e a Política de Compras da Petrobrás durante os Governos Lula” (Mimeo).
- Gorender, Jacob 1981 *A burguesia brasileira* (São Paulo: Editora Brasiliense).
- Martuscelli, Danilo 2015 *Crises políticas e capitalismo neoliberal no Brasil* (Curitiba: Editora CRV).
- Morais, Lecio and Alfredo Saad-Filho 2011 “Brazil beyond Lula: Forging Ahead or Pausing for Breath?” em *Latin American Perspectives*, 38 (2): 31-44.
- Morais, Lecio y Alfredo Saad-Filho 2012 “Neo-Developmentalism and the Challenges of Economic Policy-Making under Dilma Rousseff” em *Critical Sociology* 38 (6):789-798.
- Pomar, Wladimir 2013 “Debatendo Classes e Luta de Classes no Brasil”, <http://novo.fpabramo.org.br>.
- Poulantzas, Nicos 1968 *Pouvoir politique et classes sociales* (Paris: Maspero).
- \_\_\_\_\_ 1974 *Les Classes Sociales dans le Capitalisme d’Aujourd’hui* (Paris, Seuil).
- \_\_\_\_\_ 1975 *La Crise des Dictatures: Portugal, Grèce, Espagne* (Paris, Maspero).
- \_\_\_\_\_ 1978 *L’État, le pouvoir, le socialisme* (Paris, Presses Universitaires de France).
- Rodrigues, Leôncio Martins 2009 *Partidos, Ideologia e Composição Social* (Rio de Janeiro: Editora Centro Edelstein de Pesquisas Sociais).
- Saad-Filho, Alfredo 2014 “Brazil: Development Strategies and Social Change from Import-Substitution to the ‘Events of June’” em *Studies in Political Economy* 94, pp.3-31.
- Saad-Filho, Alfredo y Armando Boito 2016 “Brazil: The Failure of the PT and the Rise of the ‘New Right’”, in: Leo Panitch and Greg Albo (eds.) en *Socialist Register* (London: Merlin Press).
- Saad-Filho, Alfredo and Deborah Johnston (eds.) 2005 *Neoliberalism: A Critical Reader* (London: Pluto Press).
- Saad-Filho, Alfredo y Maria de Lourdes Mollo 2006 “Neoliberal Economic Policies in Brazil (1994-2005): Cardoso, Lula and the Need for a Democratic Alternative” en *New Political Economy* 11(1), pp.99-123.

- Saad-Filho, Alfredo and Lecio Moraes 2014 “Mass Protests: Brazilian Spring or Brazilian Malaise?” en Leo Panitch, Greg Albo and Vivek Chibber (eds.) *Socialist Register* (London: Merlin Press).
- Saad-Filho, Alfredo and Galip Yalman 2009 *Economic Transitions to Neoliberalism in Middle-Income Countries* (London: Routledge).
- Sabença, Mariana 2014 “As Grandes Construtoras e a Política Econômica nos Governos Lula e Dilma”, 38º Encontro Anual da Anpocs, <http://portal.anpocs.org/portal>.
- Saes, Décio 2001 *República do Capital* (São Paulo: Editora Boitempo).
- Serra, José 2013 “Para Romper o Atraso e a Inércia”. *O Estado de S.Paulo*, 10 October.
- Singer, André 2012 *Os Sentidos do Lulismo* (São Paulo: Companhia das Letras).
- Torre, Juan Carlos 1996 “O Encaminhamento Político das Reformas Estruturais” em *Lua Nova*, 37.
- Weber, Max 1946 “Class, Status, and Party” em Hans Heinrich Gerth and Carles Wright Mills (eds.) *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press).

Cecília MacDowell Santos\*

## DUALISMO JURÍDICO E ESTADO BIPOLAR

### DESAFIOS AOS DIREITOS HUMANOS DOS INDÍGENAS NO BRASIL\*\*

EM FINAIS DE 2002, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) recebeu um pedido de medida cautelar que visava garantir a vida do chefe do povo indígena Xucuru do Ororubá, Marcos de Araújo e sua mãe, Zenilda de Araújo, os quais sofriam ameaças em decorrência dos conflitos em torno da demarcação das terras indígenas no município de Pesqueira, no interior do estado de Pernambuco. O pedido foi encaminhado pelo Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares-GAJOP, pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos-MNDH/Regional Nordeste e pelo Conselho Indigenista Missionário-CIMI. Na mesma época, os dois primeiros peticionários encaminharam à CIDH um pedido de medida cautelar com vistas à proteção da vida da advogada Elma Novais e seus filhos, então vítimas de ameaças por parte de agentes da Polícia Militar que haviam assassinado um filho da advogada no município de Caruaru, também no interior do estado de Pernambuco. A CIDH acolheu os dois pedidos.<sup>1</sup>

\* Cecília MacDowell Santos é professora associada de sociologia na University of San Francisco (California) e pesquisadora associada do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Ela é editora participante de *Latin American Perspectives*.

\*\* Publicado em *Latin American Perspectives*, Issue 207, Vol. 43, No.2, March 2016, 172-189.

1 Inter-American Commission on Human Rights, Precautionary Measures 2002 (Brazil), accessible in: <http://www.cidh.org/medidas/2002.eng.htm>.

O Estado brasileiro concordou com a recomendação no sentido de providenciar imediata proteção. Mas, na prática, somente foi possível efetivar a proteção no caso Elma.

Nas palavras do então advogado do GAJOP Jayme Benvenuto, que acompanhou os dois casos, a proteção dada a Elma e sua família “foi feita de forma muito diligente, por três anos, policiais federais 24 horas por dia com ela, na casa dela, onde ela precisasse ir. [...] Ela conseguiu a condenação de 3 dos 4 acusados e hoje ela já não está mais no estado de Pernambuco. Nem eu sei onde ela está, porque não podemos saber, mas nós conseguimos viabilizar uma situação de proteção específica a defensores de direitos humanos, junto à Secretaria Especial de Direitos Humanos, para que ela fosse levada de Caruaru para outro lugar do Brasil.” Já no caso Xucuru, explicou Benvenuto que a Polícia Federal pretendia instalar um escritório na comunidade, mas esta não concordou porque se sentiria vigiada pela própria polícia. “A proteção proposta pelos Xucuru era de que a Polícia Federal fizesse a guarda externa da área. E toda vez que os índios, principalmente o cacique, precisassem sair, saíam escoltados pela Polícia Federal. E isso a Polícia Federal disse que não aceitaria, porque a área é grande e se torna vulnerável.”<sup>2</sup>

Embora uma análise comparativa destes e de outros casos encaminhados à CIDH mereça atenção mais aprofundada, este artigo tem um escopo mais limitado e propõe-se refletir, a partir do caso Xucuru, sobre o papel desempenhado pelo Estado face às lutas indígenas e ao reconhecimento dos direitos humanos dos indígenas no Brasil contemporâneo. Além de ilustrar os limites conceituais e os obstáculos judiciais e políticos para a garantia desses direitos, o caso Xucuru oferece uma oportunidade para se refletir sobre concepções do Estado e da justiça.

Ao contrário do caso Elma, que não está relacionado com um conflito coletivo, seria absurdo, do ponto de vista da segurança da comunidade indígena, levar o cacique para um lugar desconhecido no Brasil. O direito à segurança dos “índios” (ou “indígenas”) é individual, reconhecido como um direito civil.<sup>3</sup> Mas este não pode ser separado do direito coletivo à terra indígena, que se enquadra no âmbito dos

---

2 Entrevista com Jayme Benvenuto, concedida à autora, Recife, 4 de agosto de 2006.

3 O termo “indígena” é usado pelos cientistas sociais na América Latina para substituir a designação “índio”, de origem colonial (Peña, 2005). Neste texto, uso os dois termos, uma vez que os Xucuru do Ororubá se autodesignam por “índios” e também qualificam de “indígenas” a sua luta, o seu povo e os seus direitos, tal verifiquei nas entrevistas que realizei e nos registros de sua história (Almeida, 1997).

direitos sociais, econômicos e culturais. Com efeito, a tese da indivisibilidade dos direitos humanos é incontestável na doutrina jurídica contemporânea, embora a prática judicial privilegie uma perspectiva individualista dos direitos humanos (Piovesan, 2004; Lima Jr. et al., 2003). No entanto, a relevância prática desta tese mostra-se evidente no caso dos “direitos humanos dos indígenas”, um grupo específico que tem sido reconhecido, internacionalmente, como um sujeito coletivo de direitos humanos.

Além deste desafio de tratar os direitos humanos de maneira indivisível, um exame do caso Xucuru revela a grande dificuldade de serem reconhecidos, no Brasil, os “direitos humanos dos indígenas” e o novo “indigenismo multicultural” que fundamenta esses direitos. Guillermo de La Peña (2005) aponta que o “indigenismo” emergiu na América Latina no século XIX como uma política hegemônica estatal com objetivos liberais e positivistas de assimilação dos índios e de controle de suas terras. O novo “indigenismo multicultural” surge nos anos 1980 nos contextos do neoliberalismo e da expansão dos movimentos indígenas na região (Peña, 2005). Vale notar que esse contexto é também marcado pelos processos de redemocratização e pela crescente ratificação das normas internacionais e regionais de direitos humanos, incluindo as normas de direitos humanos dos indígenas. Cabe, assim, indagar em que medida as normas e a cultura jurídico-política indigenistas no Brasil têm incorporado o novo “indigenismo multicultural”. Prevalece, neste país, a perspectiva individualista e colonial do direito civil indigenista ou a perspectiva coletivista e multicultural dos direitos humanos dos indígenas?

De acordo com Boaventura de Sousa Santos (2003; 2006), as transformações políticas nacionais e os processos de globalização têm contribuído para o surgimento de novas formas de pluralismo jurídico subnacional e supranacional, onde diferentes ordens jurídicas operam com uma “relative autonomy”, que, embora muitas vezes contraditórias, cada vez mais se interpenetram e produzem “legal hybrids”. Ao mesmo tempo, ocorre uma crescente heterogeneidade da atuação estatal, um fenômeno observável tanto em países centrais como em países semiperiféricos e periféricos do sistema capitalista mundial. Como explica o autor, “Under often contradictory pressures, the different sectors of state action are assuming such different logics of development and rhythms, causing disconnections and incongruities, that sometimes it is no longer possible to identify a coherent pattern of state action, that is, a pattern common to all state sectors or fields of state actions” (Santos, 2006: 44). Segundo o autor, esta heterogeneidade da atuação do Estado reflete-se, no âmbito do direito estatal, “in the total breakdown of the already shaky unity of state legality,

each of which operates with relative autonomy. In extreme cases such autonomy may lead to the formation of multiple microstates existing inside the same state. I call this political formation the heterogeneous state” (Santos, 2006: 44). Para o autor, “It [the heterogenous state] is characterized by the uncontrolled coexistence of starkly different political cultures and regulatory logics in different sectors (e.g., in economic policies and family or religious policies) or levels (local, regional, and national) of state action” (Santos, 2006: 44).

Com base em dados coletados sobre o caso Xucuru<sup>4</sup> e na legislação e política indigenistas do Estado brasileiro, argumento que há uma situação de dualismo na cultura jurídico-política indigenista: por um lado, verifica-se uma concepção colonial e individualista de direitos civis dos indígenas, consagrada em algumas leis e práticas de agentes do Estado; por outro lado, certas normas e setores do Estado traduzem uma abordagem multicultural e coletivista de direitos humanos dos indígenas. O Estado brasileiro pode, assim, ser caracterizado como uma espécie daquilo que Santos designa por “Estado heterogêneo” ou o que chamo de “Estado bipolar”, onde diferentes, ou os mesmos, setores do Estado realizam ações contraditórias de euforia e de depressão, para usar a metáfora de um comportamento bipolar. Para demonstrar este argumento, apresento, a seguir, exemplos da legislação e da política indigenistas de caráter colonial e individualista, cujas origens remontam ao período histórico colonial e que ainda se fazem presentes no direito estatal brasileiro. Em seguida, discuto a situação de dualismo jurídico indigenista emergente desde a década de 1980, retomando, neste contexto, o caso Xucuru, as suas lutas pela terra e por segurança, bem como as respostas contraditórias do Estado e o impasse que surgiu após a recomendação da CIDH.

### **A HERANÇA COLONIAL NO DIREITO CIVIL INDIGENISTA: TUTELA, APROPRIAÇÃO E ASSIMILAÇÃO**

A história do Brasil é marcada pelo que Warren (2001) denomina de “exorcismo indígena” (*indian exorcism*), ou seja, práticas de extermínio físico e cultural dos indígenas, como massacres militares, escravi-

---

4 Os dados foram coletados em agosto de 2006, fevereiro e março de 2008, e julho de 2009, tendo sido atualizados em abril de 2014. Em Brasília, entrevistei o vice-presidente do CIMI e um dos advogados da entidade, além de duas advogadas da Secretaria Especial de Direitos Humanos. No Recife, entrevistei três advogados do GAJOP, um missionário e três advogados do CIMI, e o representante do MNDH/Nordeste. Em Caruaru, entrevistei uma liderança indígena por ocasião de uma audiência, à qual assisti, na vara criminal da Justiça Federal nesta cidade. Em Pesqueira, visitei duas aldeias dos Xucuru do Ororubá, entrevistando o Cacique Marcos de Araújo e a sua mãe.

ção, apropriação das terras, missões de catequese e políticas assimilacionistas. No período colonial, os colonizadores invadiram as terras indígenas, exterminaram e escravizaram os índios (Perrone-Moisés, 1998; Warren, 2001; Melatti, 2007). No caso do povo Xucuru, os colonizadores portugueses chegaram em 1654 às suas terras, na Serra de Orubá, hoje denominada Ororubá. Dizendo-se donos de sesmarias destas terras, por concessão real, invadiram-na, passaram a criar gado e escravizaram índios. Houve índios que se rebelaram e juntaram-se a um movimento, conhecido como Confederação do Cariri, que foi massacrado pelos colonizadores numa guerra que perdurou entre 1692 e 1696 (Almeida, 1997: 17-18).

A partir da Independência, em 1822, os documentos governamentais apresentavam a “expectativa de um grande plano de civilização dos índios” (Cunha, 1998a: 138). Pouco a pouco, os aldeamentos foram transformados em municípios e os antigos aldeados foram amalgamados na “nação brasileira” (Mendes Júnior, 1988 [1912]: 47). Com a dispersão dos índios, estes foram reclassificados pelo governo como “caboclos” e deixaram de ter direitos ao uso comum das terras dos aldeamentos (Arruti, 2006: 51).

A República, iniciada em 1889, deu continuidade ao plano imperial de assimilação dos índios, ancorando-se em princípios positivistas e evolucionistas de progresso (Melatti, 2007: 252). O projeto de colonização da República era de expansão nacional e de integração dos índios na força de trabalho nacional. Para operacionalizá-lo, o governo criou, em 1910, o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPI). A criação deste órgão significou o estabelecimento inédito no Brasil de uma política indigenista estatal, com um aparelho próprio para executá-la (Lima, 1998). Na época, os índios Xucuru solicitaram a instalação de um posto do SPI em Pernambuco. Em 1944, um funcionário do SPI fez o primeiro relatório oficial sobre os Xucuru do Ororubá, informando que havia 2.191 índios na região, perseguidos e ameaçados pela polícia da cidade de Pesqueira (Almeida, 1997: 22).

A ideia de uma capacidade civil e tutela vinculadas ao “grau de civilização dos índios” foi incorporada ao Código Civil de 1916, que definiu os “silvícolas” como “incapazes, relativamente a certos atos” (art. 147, I) ou “à maneira de os exercer” (art 6, III). Em consequência desta incapacidade civil, os índios ficaram sujeitos “ao regime tutelar, estabelecido em leis e regulamentos especiais, o qual cessará à medida que se forem adaptando à civilização do País” (art. 6, parágrafo único). O novo Código Civil de 2002 não definiu os índios como incapazes relativamente a certos atos ou à maneira de os exercer, mas dispôs que a sua capacidade será regulada por legislação especial (art. 4, parágrafo

fo único). Esta é regida pelo Estatuto do Índio – Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973, promulgada durante a ditadura militar e ainda em vigor, que incorpora e regulamenta as disposições do Código Civil de 1916 concernentes à tutela dos índios pelo Estado.

No final do século XIX, debatia-se se à posse das terras indígenas deveria ser aplicado o regime jurídico do *indigenato* ou o regime do direito civil. O jurista Mendes Júnior (1988 [1912]: 55) defendia que o direito às terras indígenas é um “direito originário”, decorrente de um título congênito e não adquirido, fundado no *indigenato*. Ao contrário da *ocupação*, o *indigenato* independe de legitimação e registro. A Constituição de 1891 não tinha um capítulo específico sobre os direitos indígenas, mas conferiu aos estados o domínio das terras devolutas e o poder de reconhecimento dos títulos de domínio subordinados ao direito civil. A partir de então, os estados passaram muitas vezes a declarar as terras indígenas como devolutas e, nas demandas entre posseiros e indígenas, começaram a exigir destes a legitimação ou apresentação dos registros de suas posses (Mendes Júnior, 1988 [1912]). No processo de demarcação das terras do aldeamento de Cimbres, por exemplo, onde viviam os Xucuru do Ororubá, os fazendeiros registraram em seu favor a posse das terras indígenas (Almeida, 1997: 20). A Constituição de 1934 estabeleceu que as terras indígenas eram de propriedade da União e que os índios tinham direito a terras que efetivamente ocupassem, não reconhecendo, portanto, o “direito originário” às terras. Mas os índios do Nordeste já não ocupavam efetivamente as suas terras (Arruti, 2006).

O SPI foi extinto em 1967 pelo governo militar, sendo substituído pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), instituição vinculada ao Ministério da Justiça (Lei 5.371/1967). É interessante notar que até 2003 a legislação que regulamentava a FUNAI referia-se, dentre as suas finalidades, a de “exercer, em nome da União, a tutela dos índios e das comunidades indígenas não integradas à comunidade nacional” (art. 2, I, Anexo I, Decreto 4.646/2003). Esta linguagem assimilacionista alterou-se a partir de 2009, com o Decreto 7.056/2009, que atribuiu à FUNAI a função de “exercer, em nome da União, a proteção e a promoção dos direitos dos povos indígenas” (art. 2, I, Anexo I). O Decreto 7.778/2012, ora em vigor, manteve inalterada a nova linguagem de “proteção dos povos indígenas”, atribuindo à FUNAI, tal como na legislação original, a finalidade de promover “estudos de identificação e delimitação, demarcação, regularização fundiária e registro das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas” (art. 4, Anexo I, Decreto 7.778/2012). O Estatuto do Índio não reconhece o “direito originário” das terras indígenas, mas regula a demarcação das “terras ocupadas ou habitadas pelos silvícolas” e as “áreas reservadas nos

termos da lei” (art. 17). Essas terras são bens inalienáveis da União, resguardando-se a posse permanente delas aos índios.

A FUNAI herdou saberes coloniais e nunca foi dotada de recursos suficientes para exercer as suas funções legais (Oliveira e Almeida, 1998). Durante a ditadura, a FUNAI esteve diretamente sob o controle do governo militar, que afastava periodicamente deste órgão antropólogos ou outros profissionais considerados simpatizantes das causas indígenas. Sob o controle do governo militar, a FUNAI facilitou a intervenção governamental nas terras indígenas em favor dos interesses econômicos de elites locais e internacionais, a exemplo do que ocorreu na área do povo indígena Yanomami, no Norte da Amazônia. Nesta região, o governo autorizou a exploração de minerais e a construção da auto-estrada BR-210, que cortava o território dos Yanomami e de outros povos indígenas, causando graves danos sociais e ambientais (Rabben, 2004). Em 1980, representantes de organizações não-governamentais norte-americanas, como Indian Law Resource Center e American Anthropological Association, entre outras, encaminharam uma denúncia deste caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que na época raramente confrontava as ditaduras na América Latina. Entretanto, em 1985, a CIDH reconheceu, em seu relatório anual, ter havido violação de vários artigos da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948, e recomendou que o Estado brasileiro protegesse a população indígena e demarcasse a sua área. O processo de demarcação foi finalizado em 1992.<sup>5</sup> Este caso foi um dos pioneiros nas decisões da CIDH sobre direitos indígenas e foi o segundo caso em que a CIDH reconheceu a responsabilidade do Brasil pelas violações aos direitos humanos praticadas pelo Estado durante a ditadura (Santos, 2007).

## **EXPANSÃO DAS LUTAS PELOS DIREITOS HUMANOS DOS INDÍGENAS NA AMÉRICA LATINA**

Nas décadas de 1980 e 1990, o novo contexto de expansão dos movimentos indígenas e de redemocratização política abriu caminho para mudanças nas legislações e políticas indigenistas de vários países latino-americanos, que passaram da perspectiva de “assimilação” ao reconhecimento, pelo menos retórico, da “diferença étnica” e da “diversidade cultural” (Jackson e Warren, 2005; Stavenhagen, 2002; Sieder, 2002). Em resposta às reivindicações indígenas por direitos coletivos à terra, à auto-determinação, à participação política, à

---

<sup>5</sup> Inter-American Commission on Human Rights, Resolution No. 12/85, Caso No. 7615 (Brazil), decided on March 5, 1985. Accessible in: [http://www.escri-net.org/sites/default/files/ICHR\\_Report\\_No\\_12\\_85.html](http://www.escri-net.org/sites/default/files/ICHR_Report_No_12_85.html)

identidade étnica e à diversidade cultural, os processos de reforma constitucional reconheceram, em princípio, “the multi-ethnic and pluricultural nature of those societies” (Sieder, 2002: 4; ver também Cott, 2002). Emergia, assim, um novo “indigenismo multicultural” na América Latina (Peña, 2005).

No âmbito do direito internacional, desde a década de 1980 os povos indígenas da América Latina têm reivindicado o reconhecimento dos seus direitos como “direitos humanos de grupos”, definidos por características históricas, étnicas e culturais.<sup>6</sup> A ênfase nos direitos *coletivos* dos povos indígenas ou de outros grupos sociais pretende refutar a tese da “geração” dos direitos humanos e a supremacia dos direitos civis e políticos, caracterizados como individuais, sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, caracterizados como coletivos (Piovesan, 2004). A tese da “indivisibilidade” desses direitos predominou na Conferência de Direitos Humanos realizada pela ONU em Viena, em 1993, e nas comemorações do centenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1998 (Donnelly, 2002).

Em 1989, a Organização Internacional do Trabalho incorporou a abordagem multicultural e coletivista dos direitos indígenas, com a adoção da Convenção sobre os Povos Indígenas e Tribais, a Convenção 169. Dentre os 22 Estados que ratificaram esta convenção até o presente (abril de 2014) mais da metade dos signatários são países da América Latina.<sup>7</sup> Em 2007, a Organização das Nações Unidas adotou, após vinte anos de discussão, a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada por uma maioria absoluta de 144 Estados. A Comissão e a Corte Interamericanas de Direitos Humanos têm firmado uma jurisprudência que estabelece “a model for new approaches on the part of international justice in the treatment of rights that titularly correspond, collectively, to indigenous communities in virtue of their ethnic and cultural particularities in relation to society as a whole” (Melo, 2006: 31).

Contudo, a literatura sobre movimentos indígenas na América Latina questiona até que ponto o novo “indigenismo multicultural” representa um novo tipo de cidadania e pode ter algum potencial transformador face à onda neoliberal que domina as políticas econômicas e impede a implementação de políticas sociais e culturais (Peña, 2005;

---

6 Por diferentes motivos e em diferentes contextos, há críticas a respeito da universalidade dos direitos humanos, sobretudo por não serem levadas em conta as condições locais e os aspectos culturais que conferem significados variáveis aos direitos humanos por todo o mundo (An-Na'im, 2002).

7 Ver a lista completa no site da OIT, acessível em: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314:NO)

Jackson e Warren, 2005; Laurie et al., 2002; Brysk, 2002; Rodríguez-Garavito e Arenas, 2005; Figueroa, 2006). Como assinalam Jackson e Warren (2005), além das ambiguidades nas normas constitucionais e nos acordos de paz ou de transição política mediados pelo Estado, persistem as estruturas de poder que sustentavam os regimes autoritários e a discriminação racial e étnica. Neste contexto, o reconhecimento do direito coletivo à terra continua a ser o principal objetivo das organizações indígenas (Jackson e Warren, 2005: 566).

O Brasil é um exemplo desta luta e das contradições na relação entre o Estado e os grupos indígenas. Além dos problemas de implementação da nova norma constitucional e das normas de direitos humanos que incorporaram um novo “indigenismo multicultural”, persistem, como se verá a seguir, a legislação e a cultura jurídico-política indigenistas orientadas por uma perspectiva individualista e colonial.

### **DUALISMO JURÍDICO DESDE A CONSTITUIÇÃO DE 1988: ENTRE A TUTELA E O INDIGENISMO MULTICULTURAL**

No Brasil, a população auto-identificada como “indígena” nos censos oficiais não passa de 0.5% da população brasileira.<sup>8</sup> Mas, a exemplo de outros países na América Latina, as mobilizações indígenas no Brasil expandiram-se na década de 1980 e lograram importantes conquistas legais. O Conselho Indigenista Missionário (CIMI), um histórico aliado das causas indígenas, foi criado em 1972, com o objetivo de promover a recuperação da terra indígena a partir de uma perspectiva da Teologia da Libertação e dos direitos humanos. No final dos anos 1970, foram criadas entidades indigenistas não governamentais e não confessionais que também deram apoio às lutas indígenas (Arruti, 2006). Durante os trabalhos da Assembléia Constituinte que elaborou a nova Constituição Federal de 1988, as mobilizações das organizações indígenas conseguiram incluir muitas das suas reivindicações no novo texto constitucional. Como lembrou José Roberto Santos, missionário do CIMI em Pernambuco: “Chicão [cacique dos Xucuru entre 1986 e 1998] gostava de dizer que o capítulo da Constituição e os artigos 231 e 232 [sobre os índios] são fruto do suor, das lágrimas e do sangue dos povos indígenas”.<sup>9</sup>

A Constituição de 1988 reconheceu “aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos *originários*

8 Conforme o censo realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, 896.917 habitantes se auto-designam por “indígenas” no Brasil, ou seja, o equivalente a 0.47% da população brasileira (IBGE, 2013).

9 Entrevista com José Roberto Saraiva dos Santos, concedida à autora, Recife, 4 de agosto de 2006.

sobre as terras que *tradicionalmente* ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (art. 231; sem ênfases no original). As terras continuaram a ser de propriedade da União, embora destinando-se à “posse permanente” dos índios (art. 231, § 2, Constituição de 1988). Na interpretação de constitucionalistas (Silva, 1998; Tourinho Neto, 1993) e antropólogos (Cunha, 1988b; Oliveira, 1998), foram, assim, reconhecidos o direito originário e os direitos coletivos e multiculturais à posse das terras indígenas e à sua organização sociocultural.

Apesar do reconhecimento constitucional do novo “indigenismo multicultural”, surgiu uma situação de dualismo na legislação indigenista, uma vez que o Estatuto do Índio, de 1973, permaneceu em vigor. Desde o início da década de 1990, tramitam no Congresso Nacional os Projetos de Lei n. 2057, de 1991, n. 2160, de 1991, e n. 2619, de 1992, que instituem um novo “Estatuto dos Povos Indígenas”, mais compatível com a Constituição de 1988. Mas a tramitação destes projetos encontra-se paralisada desde 1994, quando foi aprovado um substitutivo proposto pelo Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB), fundado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002). Há também uma tentativa, por parte de mineradoras e representantes do agronegócio, de individualizar a disputa legislativa e fragmentar os projetos de lei indigenistas. Como declarou Saulo Feitosa, ex-vice-presidente do CIMI:

As empresas mineradoras e o setor do agronegócio pretendem desmembrar o Estatuto, apresentar um projeto de lei referente à mineração, um à demarcação, etc, tentar aprovar de forma isolada, porque aí os índios não vão ter poder nenhum de mobilização, porque isso fica sendo negociado de forma isolada e aí funcionam os *lobbies*, os grandes *lobbies*. A nossa briga é para evitar que um desses projetos seja aprovado. Acho que tramitam 132 [no Congresso].<sup>10</sup>

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que as terras indígenas deveriam ser demarcadas pela União “no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição” (art. 67, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Este prazo, no entanto, não foi cumprido e muitos grupos indígenas continuam lutando pela demarcação de suas terras.<sup>11</sup> O procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas é complexo e moroso, incluindo cinco fases: (1) identificação

10 Entrevista com Saulo Feitosa, concedida à autora, Brasília, 22 de agosto de 2006.

11 De acordo com o CIMI, até dezembro de 2013, num total de 1047 terras indígenas, 359 terras tinham sido registradas, mas 337 terras aguardavam providências e ainda não estavam sequer identificadas (CIMI, 2013: 31).

e delimitação, feitas, sob a iniciativa e direção da FUNAI, por um Grupo Técnico de antropólogos e outros profissionais, designados por este órgão; (2) declaração, mediante portaria do Ministério da Justiça, dos limites da terra indígena e determinação de sua demarcação; (3) demarcação física, feita pela FUNAI; (4) homologação, mediante decreto da presidência da República; (5) registro, providenciado pela FUNAI, em cartório imobiliário da comarca em que se encontra a terra, bem como na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda.

Embora a Constituição de 1988 determine que as terras indígenas sejam demarcadas independentemente da posse efetiva pelos índios, as situações variam nas diferentes regiões do país. Como explicou Saulo Feitosa:

Há situações em que os índios estão na posse e há a invasão e expulsão, mais na região Norte do Brasil. No caso da região Nordeste, mesmo no Sul e no Sudeste, a maioria das terras indígenas foi invadida há muitos anos. Assim era a situação dos Xucuru. No caso do Nordeste, em geral, os índios é quem efetivam a posse. O governo só começa a atuar na demarcação depois que os índios se expõem no confronto direto com os invasores e retomam as terras.<sup>12</sup>

Apesar das limitações políticas e administrativas da FUNAI, órgão subordinado ao Poder Executivo, a bancada ruralista e do agronegócio no Congresso Nacional tenta, desde o ano 2000, obter controle legislativo do processo demarcatório. A Proposta de Emenda Constitucional n. 215-A (PEC 215/2000), em tramitação na Câmara dos Deputados, propõe alterações na Constituição Federal para que a aprovação de demarcação das terras ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações inclusive já homologadas sejam de competência exclusiva do Congresso Nacional.<sup>13</sup>

No tocante à ratificação das normas internacionais de direitos humanos, a Constituição Federal de 1988 abriu caminho para a incorporação destas normas ao estabelecer que, nas suas relações internacionais, o Estado deve reger-se pelo princípio da “prevalência dos direitos humanos” (art. 4, II). Todavia, ao contrário de outros países na América Latina, o Brasil demorou mais de uma década para ratificar a Convenção 169, somente o fazendo em 2002, no final do governo Cardoso (Decreto-Lei 143, de 20 de

12 Entrevista com Saulo Feitosa, concedida à autora, Brasília, 22 de agosto de 2006.

13 Consultar o site da Câmara dos Deputados, acessível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14562>

junho de 2002).<sup>14</sup> Em 1996, o governo Cardoso criou o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (Decreto 1.094/1996). No que respeita aos direitos indígenas, este programa estabeleceu metas para, entre outras coisas, formular e implementar uma nova política indigenista “em substituição a políticas assimilacionistas e assistencialistas”; “apoiar a revisão do Estatuto do Índio”; “dotar a FUNAI de recursos suficientes para a realização de sua missão de defesa dos direitos das sociedades indígenas, particularmente no processo de demarcação das terras indígenas” (Presidência da República, 1996: 31-33). Para implementar este programa, Cardoso criou, em 1997, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos. Mas esta somente ganhou status de ministério em 2003, durante o primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), sendo transformada na Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) (Lei 10.683/2003).

Na prática judicial e política a garantia dos direitos humanos dos indígenas encontra reações positivas e negativas nos diversos setores do Estado.<sup>15</sup> O recente caso Belo Monte, relativo ao projeto do governo federal de construção de uma usina hidrelétrica na Bacia do Rio Xingu, no Norte do Brasil, é exemplar. Este projeto, aprovado por decreto legislativo em 2005, durante o governo Lula, provocou e continua a provocar disputas judiciais em torno do direito à consulta prévia da população indígena afetada e dos impactos ambientais da obra. De um lado, a Advocacia Geral da União (AGU) e o Supremo Tribunal Federal (STF) manifestaram-se favoráveis à continuidade da construção da usina sem consulta prévia da população indígena. De outro lado, a comunidade indígena e seus aliados contam com o apoio, entre outros, do Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região, da CIDH e da ONU, que determinaram a paralisação da obra até realizar-se a consulta prévia. Em 2011, a decisão da CIDH, na medida cautelar 382/10, provocou uma forte reação do governo do Brasil, sob a presidência de Dilma Rousseff (2011-2014), e gerou uma crise na Organização dos Estados Americanos (OEA), um espaço transnacional de negociação política cada vez mais importante para a promoção dos direitos humanos na América Latina (Reis, 2013).

---

14 Enquanto vários países da região ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos nos anos 1980, o Brasil só o fez em 1992. Foi também um dos últimos a reconhecer a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 1998 (Santos, 2007).

15 A disputa judicial em torno da demarcação da área indígena Raposo Serra do Sol foi exemplo desta reação, apoiada, muitas vezes, pela imprensa dominante, como na reportagem da *Isto É*, “Soberania nacional em risco”, de 3 de setembro de 2008, p. 36-40.

## **O CASO XUCURU: VIOLÊNCIA E IMPASSE NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS INDÍGENAS**

Tal como no caso Belo Monte, a história das lutas pela terra e segurança travadas pelo povo Xucuru também pode ser lida a partir dos conflitos entre diferentes setores e escalas da administração do Estado e da justiça. Com uma população de aproximadamente 8.500 habitantes, o povo Xucuru do Ororubá vive atualmente em 23 aldeias ou núcleos habitacionais, numa área de 27.555 hectares de terras demarcadas no antigo aldeamento de Cimbres, no município de Pesqueira. Como os demais povos indígenas no Nordeste, em meados dos anos 1970 as suas lutas pelo reconhecimento do território e pela diversidade cultural começaram a fortalecer-se.<sup>16</sup> Nos anos 1980, o povo Xucuru assumiu um papel de destaque nas mobilizações indígenas no Nordeste e contribuiu para levar as suas reivindicações ao governo federal em Brasília (Almeida, 1997; Rabben, 2004). Desde os anos 1970, os Xucuru têm contado com o apoio do CIMI, além de outras organizações não-governamentais que se foram aliando à causa indígena, como o Centro de Cultura Luiz Freire e o GAJOP.

Contra as práticas da Polícia Federal, do Ministério Público Federal e da Justiça Federal no estado de Pernambuco, que apoiam latifundiários locais, os índios Xucuru contam com o apoio governamental da Secretaria Especial de Direitos Humanos e da FUNAI, no âmbito federal, e, no âmbito estadual, do ex-governador do estado de Pernambuco Eduardo Campos (2007-2010 e 2011-2014). Na esfera internacional, o povo Xucuru recebe apoio da Anistia Internacional, da American Anthropological Association e da CIDH.

O processo de identificação e demarcação das terras do povo Xucuru teve início em 1989 e foi concluído em 2005. Além da morosidade, cada fase deste processo foi acompanhada de violências. Foram assassinados cinco índios, incluindo o cacique Francisco de Assis Araújo, conhecido por Chicão, e um advogado da FUNAI, ativo defensor dos direitos indígenas. Em 1988, o governo federal aprovou a implantação de um projeto agropecuário em favor do fazendeiro Otávio Carneiro Leão. Liderados pelo cacique Chicão e pelo pajé, os índios mobilizaram-se e solicitaram ao Ministério Público Federal que ins-

---

16 Até a década de 1980, considerava-se que a população indígena no Nordeste fora extinta (Dantas et al., 1998). O primeiro censo do IBGE a incluir o quesito “cor” data de 1990. Graças à resistência dos povos indígenas e às mudanças legais surgidas depois da Constituição de 1988, pouco a pouco mais indivíduos passaram a identificar-se como “indígenas” no Nordeste, mediante um processo que French (2009) denomina de “legalização da identidade indígena” nesta região. No censo de 2010, o IBGE indica que o Nordeste conta com a segunda maior população indígena por região (25,9%), inferior apenas à do Norte do Brasil (38,2%) (IBGE, 2013).

taurasse um inquérito civil público para apurar a omissão da FUNAI relativamente à demarcação das terras indígenas. Este inquérito pressionou a FUNAI a criar um Grupo de Trabalho em 1989, o qual deu início à identificação e demarcação das terras indígenas, onde havia 282 imóveis ocupados por não-índios, muitos dos quais eram fazendeiros e familiares de políticos (Almeida, 1997: 25). Estes imóveis correspondiam a 56,2% do território indígena e os ocupantes não-índios teriam de ser removidos e indenizados pelas benfeitorias. Em 1992, foi publicada a Portaria 259, do Ministro da Justiça, reconhecendo a área indígena. Isto gerou muitas tensões. Os ocupantes não haviam sido retirados do local. Liderados pelo cacique Chicão, os Xucuru deram início a ações de “retomadas”.<sup>17</sup> Ocorreu então a primeira morte – o filho do pajé – relacionada com o conflito fundiário. Em 1995, concluiu-se a demarcação física da área. Neste ano, foi assassinado o advogado da FUNAI Geraldo Rolim.

Em 1996, o então Presidente Cardoso estabeleceu o Decreto 1.775/1996, que mudou o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas. O decreto introduziu em diversas fases deste procedimento o “princípio do contraditório”. Este princípio significa que, nas ações judiciais, a parte demandada tem direito a se defender. Mas esta garantia já estava assegurada em juízo e não deveria ter sido incluída no procedimento administrativo. Assim, a mudança surtiu uma série de consequências protelatórias nos processos demarcatórios, promovendo o aumento de violência contra indígenas.<sup>18</sup> Em alguns casos, houve um retrocesso nos processos que se encontravam em fase de declaração; noutros, o decreto foi usado para a paralisação judicial de demarcações em curso; foi usado, também, como redutor de terras indígenas (Feitosa, 2006: 13).<sup>19</sup>

---

17 Com base na tese do direito originário à posse das terras indígenas, os índios designam as suas ações por “retomadas”, fazendo uma distinção entre estas e as “ocupações” realizadas pelo Movimento dos Sem-Terra (MST), o qual legitima as suas ações com base no dispositivo constitucional que estabelece a função social da propriedade.

18 Entre 1995 e 2005, o CIMI indica que foram assassinados 287 indígenas. No período de oito anos do governo Cardoso, foram assassinados 165 indígenas, ou seja, numa média de cerca de 20 casos por ano. Até 2005, a média de assassinatos por ano no governo Lula foi o dobro da média no governo Cardoso (CIMI, 2006: 13). Nos três primeiros anos do governo Dilma, a média de assassinatos de indígenas foi de 54 casos por ano (CIMI, 2013: 49). Entre 2003 e 2013, o CIMI indica que pelo menos 616 indígenas foram assassinados (CIMI, 2013: 49).

19 O CIMI aponta que, desde o fim do regime militar em 1985 até 2013, a média anual de homologação de terras indígenas foi maior durante a gestão presidencial de Fernando Collor de Melo (1990-1992), equivalente a 56 por ano, seguido pela do governo Cardoso (1995-2002), numa média de 18 por ano. No governo Lula (2003-

“A demarcação das terras dos Xucuru, na época, teve 272 contestações, quer dizer, você tem a FUNAI trabalhando sob a pressão de 272 invasores”, explicou Saulo Feitosa.<sup>20</sup> Dentre os que contestaram, incluíam-se a Prefeitura de Pesqueira, a Câmara Municipal e fazendeiros locais. O Ministro da Justiça julgou improcedente todas as contestações (Despacho 32, de 10 de julho de 1996). Os fazendeiros impetraram uma Ação de Mandado de Segurança junto ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), o qual julgou procedente esta medida em maio de 1997 e determinou que se abrisse novo prazo para contestações. Com base em parecer da FUNAI, o então Ministro da Justiça José Gregori, sob o governo de Cardoso, julgou improcedente as novas contestações. A decisão protelatória do STJ possibilitou maior tensão e violência contra os índios. Embora a área indígena já tivesse sido fisicamente demarcada pela FUNAI, foi invadida por novos ocupantes e familiares de fazendeiros, além de ter havido compra e venda e repasse de terras. Em reação, os Xucuru reiniciaram as “retomadas”, o que acirrou os conflitos. Em 21 de maio de 1998, foi assassinado o cacique Chicão, após haver recebido várias ameaças desde 1986. Como recorda a viúva Zenilda de Araújo: “A partir do momento que ele entrou como cacique, aí começou a ameaça por parte dos fazendeiros. Mas ele não temia. Teve uma época que ele pediu segurança à Justiça, denunciou o caso, que tava ameaçado. Mas a Justiça não levou a sério”.<sup>21</sup>

A situação de violência gerada pelos conflitos fundiários continuou após a morte do cacique Chicão. A tentativa de desmobilização política da comunidade ganhou novas características, tais como estratégias de criminalização, divisão e cooptação dos índios. Em notória aliança com a elite econômica local, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal em Pernambuco passaram a desenvolver a tese de conflitos internos entre os índios nas investigações e ações criminais destinadas à apuração do assassinato do cacique Chicão e de outros índios assassinados posteriormente. Como explica Zenilda de Araújo, “quando mataram Chicão, a perseguição passou a ser pra mim e pro meu filho, Marquinho. Então, durante quatro anos, eu fui perseguida pela Justiça como uma das mandantes do caso”.<sup>22</sup> A Polícia Federal em Pernambuco adotara a tese de crime passional.

---

2010), a média anual de homologação diminuiu para 10, enquanto nos três primeiros anos do governo Dilma Rousseff (2010-2014) esta média caiu para 3,6 (CIMI, 2013: 31).

20 Entrevista com Saulo Feitosa, concedida à autora, Brasília, 22 de agosto de 2006.

21 Entrevista com Zenilda de Araújo, concedida à autora na aldeia de São José, território dos Xucuru do Ororubá, Pesqueira, 29 de fevereiro de 2008.

22 Entrevista com Zenilda de Araújo, concedida à autora na aldeia de São José, território dos Xucuru do Ororubá, Pesqueira, 29 de fevereiro de 2008.

Em abril de 2001, o Presidente Cardoso expediu o decreto de homologação da demarcação da terra indígena dos Xucuru. Em maio de 2001, no momento de registrar o imóvel, o Oficial do Registro de Imóveis da Comarca de Pesqueira-PE promoveu uma Ação de Suscitação de Dúvida, questionando a regularidade do registro, o que só foi resolvido em agosto de 2005. Em julho de 2001, dois meses depois de a FUNAI haver solicitado o registro da terra indígena, foi assassinado o líder da aldeia Pé de Serra do Oiti. O delegado federal especialmente designado para investigar o caso, Marcos Cotrim, adotou a tese de conflito interno e indiciou dois índios, um dos quais era o vice-cacique.

A mesma tese de conflito interno foi adotada na época da apuração do incêndio e danos resultantes da revolta da comunidade contra o assassinato de dois índios que protegiam o cacique Marcos de Araújo por ocasião de um atentado que este veio a sofrer em fevereiro de 2003, no território dos Xucuru. Para apurar a revolta, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal em Pernambuco instauraram sete inquéritos policiais e respectivas ações criminais contra 35 índios, incluindo várias lideranças indígenas e a própria vítima do atentado, o cacique, acusado de fomentar a reação da comunidade.

Tive a oportunidade de assistir a uma audiência para ouvida dos indiciados em uma destas ações judiciais, realizada em 3 de agosto de 2006, no fórum da Justiça Federal em Caruaru. Na audiência, verifiquei a pressão do juiz e do representante do Ministério Público Federal sobre os índios. Os efeitos da minha presença foram referidos ao então vice-presidente do CIMI em Brasília, Saulo Feitosa, que assim comentou o episódio:

Em Pernambuco, nós sempre nos preocupamos bastante com o procedimento que é adotado pelos juízes, tanto os juízes federais, procuradores da República, em primeira instância, e pela polícia federal. Nós sabemos que pela ocasião da sua presença durante a audiência em Caruaru, o juiz teria inclusive adotado uma postura mais educada, e os índios não se sentiram tão pressionados. A maneira como ele elabora as perguntas sempre é intimidatória, que inibe ou coíbe os índios a responderem o que ele acha que os índios deviam responder.<sup>23</sup>

No ano 2000, o CIMI e o GAJOP começaram a articular a possibilidade de encaminhar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos o caso Xucuru, com o objetivo de acelerar o processo de demarcação e obter uma medida cautelar para proteção do cacique Marcos de Araújo

---

23 Entrevista com Saulo Feitosa, concedida à autora, Brasília, 22 de agosto de 2006.

jo e de sua mãe, Zenilda de Araújo.<sup>24</sup> Marcos de Araújo tornou-se o novo cacique dos Xucuru em janeiro de 2000 e logo depois começou a ser ameaçado de morte por fazendeiros locais. Na época, 70% das terras indígenas estavam ocupadas por posseiros e fazendeiros que comercializavam as terras. Os índios Xucuru recomeçaram as “retomadas” e o cacique passou a sofrer ameaças de morte. “A partir daí foi que começou uma articulação do CIMI e o GAJOP pra se trabalhar essa questão da proteção, pra mim e pra minha mãe, na época”, conta o cacique Marcos de Araújo.<sup>25</sup> Na época, a falta de segurança do cacique e de sua mãe também foi denunciada à Organização das Nações Unidas (ONU) e à Anistia Internacional. Em 2002, o caso Xucuru foi encaminhado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

A medida, solicitada em outubro de 2002, foi concedida imediatamente pela CIDH, tal referido no início deste artigo.<sup>26</sup> Ilustrando uma situação de heterogeneidade na atuação estatal, a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) mostrou-se aberta a negociações, embora inicialmente não tenha reconhecido a impossibilidade de a proteção ser dada nos termos estabelecidos pela Polícia Federal. No caso Elma, encaminhado à CDH no mesmo período, a proteção foi imediata, porque o conflito não tinha um caráter coletivo e a advogada podia ser protegida de maneira individual e fora do seu território de origem. O grande impasse na execução da proteção a ser dada às lideranças indígenas relacionou-se não apenas com os conflitos de interesse entre o povo Xucuru e os latifundiários. As ameaças de morte perpetradas contra estas lideranças decorriam justamente da sua condição coletiva enquanto sujeito de direito *indígena*, definido por sua identidade coletiva étnica enraizada num território *indígena*. Esta concepção coletiva e multicultural dos “direitos humanos dos indígenas” foi o desafio que o próprio GAJOP não conseguiu compreender no momento de negociar com a Polícia Federal a forma mais apropriada para a proteção reivindicada pelas lideranças Xucuru.<sup>27</sup>

---

24 Em 1999, o GAJOP criara, em parceria com o MNDH, o Programa Direitos Humanos Internacional, com o objetivo de mobilizar o direito internacional dos direitos humanos no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

25 Entrevista com Marcos de Araújo, concedida à autora no território dos Xucuru do Ororubá, Pesqueira, 29 de fevereiro de 2008.

26 Somente em 2009 a CIDH publicou a sua decisão sobre a admissibilidade do caso. See Inter-American Human Rights Commission, Report No. 98/09, Petition 4355-02 (Xucuru Indigenous People, Brazil), October 29, 2009, accessible in <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009eng/Brazil4355.02eng.htm>

27 Entrevista com Jayme Benvenuto, concedida à autora em Coimbra, 4 de julho de 2009.

A SEDH foi o órgão que melhor articulou a necessidade de uma proteção diferenciada para as lideranças Xucuru. Em fevereiro de 2003, a SEDH enviou o seu segundo relatório sobre o caso Xucuru à CIDH, declarando que, “no que respeita à proteção policial federal pretendida, seu *modus faciendi* revelou-se extremamente complexo, por envolver relação entre, de um lado, a autonomia constitucionalmente assegurada às comunidades indígenas e, de outro, as atribuições da Polícia Federal”. Ou seja, a SEDH apontou que a Polícia Federal não absorveu o novo “indigenismo multicultural” previsto na Constituição e no Programa Nacional de Direitos Humanos. A SEDH também reconheceu que a dificuldade foi resultado do poder de influência exercido pelos “fazendeiros locais que se opõem ao processo de efetiva demarcação da terra indígena”. Por último, a SEDH reconheceu que “o relacionamento da comunidade Xucuru com representantes do Ministério Público Federal em Pernambuco e com a Superintendência Regional da Polícia Federal naquele Estado tornou-se bastante conflituoso a partir de investigações, ainda inconclusas, sobre a morte do índio Chico Quelé em 2001” (Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 2003).

Para acompanhar a medida de proteção recomendada pela CIDH, a Procuradoria da República em Pernambuco instaurou um procedimento administrativo. Mas o Ministério Público Federal em Pernambuco decidiu arquivar o processo em 2007, alegando que “não houve suficiente colaboração dos beneficiados em torná-la efetiva”. Até março de 2008, a maior parte das terras indígenas ocupadas por não-índios havia sido desocupada e os ocupantes haviam recebido a devida indenização. Mas a situação de ameaça às lideranças indígenas persistia. Em meados de 2007, um dos responsáveis pelo atentado contra o cacique Marcos de Araújo foi posto em liberdade e passou a fazer ameaças contra a vida do cacique. Este recorreu ao então governador de Pernambuco Eduardo Campos. Com o apoio do governador e da Anistia Internacional, o cacique Marcos de Araújo foi contemplado, em março de 2008, pelo então recém-criado Programa Estadual de Proteção aos Defensores e Defensoras de Direitos Humanos (PEP-DDH), recebendo a proteção de dois policiais militares indígenas, de sua confiança. Tal como Elma, o cacique recebeu uma proteção individual, embora não da Polícia Federal, senão da Polícia Militar. A segurança do cacique, embora garantida, continuou, porém, a ser tratada a partir de uma perspectiva individual dos direitos humanos. A proteção foi dada em virtude do seu ativismo enquanto “defensor de direitos humanos”, não como liderança *indígena*.

Em 2009, o cacique Marcos de Araújo foi condenado a cerca de dez anos e meio de reclusão, na ação penal movida pelo Ministério Pú-

blico Federal em decorrência do incêndio e dos danos causados pela reação da comunidade ao atentado que o cacique sofrera em 2003. Graças a mobilizações locais e internacionais, incluindo uma carta da American Anthropological Association,<sup>28</sup> o Tribunal Regional da 5a Região decidiu, no recurso de apelação, reduzir a pena para dois anos de serviço comunitário. Diante da proteção anteriormente obtida do governo do Estado, esta situação configurou outro exemplo da atuação bipolar do Estado no campo dos direitos humanos dos indígenas.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com Santos (2003), a heterogeneidade da atuação estatal pode levar a uma situação extrema de “pluralismo jurídico interno”, definida como uma “condição sócio-jurídica que se auto-define como oficial, formal, moderna e nacional, mas em cuja prática interna se detecta a presença de alguns ou de todos os pólos das dicotomias, do informal, do tradicional, do local ou do global” (Santos, 2003: 63). Esta situação tende a ser provocada pela presença de pelo menos um dos seguintes fatores:

Disjunção entre o controle político e o controle administrativo do território e das populações; deficiente sedimentação de diferentes culturas político-jurídicas no interior do Estado e do direito oficial; grande turbulência política e institucional, feitas de múltiplas rupturas sucedendo-se em sequências rápidas; crise aguda do Estado, próxima da implosão (Santos, 2003: 64).

Além destes fatores, o autor também destaca que “nem todas as formas de heterogeneidade estatal configuram uma situação de pluralismo jurídico interno. Este último requer a coexistência de diferentes lógicas de regulação executadas por diferentes instituições do Estado com muito pouca comunicação entre si” (Santos, 2003: 56). Ao analisar o Estado moçambicano, o autor aponta que se apresentam quase todos os fatores acima mencionados e, nestes termos, trata-se de um Estado heterogêneo cujo direito caracteriza-se pela situação extrema de pluralismo jurídico interno (Santos, 2003; 2006).

No Brasil, a análise do caso Xucuru permite a identificação de duas culturas político-jurídicas em conflito no interior do Estado e do direito oficial em matéria de direitos indígenas. Trata-se, assim, de um Estado bipolar, caracterizado pelo conflito entre estas culturas em diversas áreas e níveis de atuação estatal. Mas os setores do Estado brasileiro que atuam no campo dos direitos indígenas estão em comu-

---

28 Veja esta carta em: <http://www.aaanet.org/cmtes/cfhr/xucuru-letter.cfm>.

nicação entre si e, dependendo do contexto e das forças políticas ao nível local, nacional ou internacional, podem abraçar uma ou outra cultura jurídico-política indigenista. Neste sentido, esta situação não parece corresponder a um pluralismo jurídico interno, ainda que o Estado apresente traços de heterogeneidade em sua atuação política, administrativa e judicial.

No caso Xucuru, a atuação de um mesmo setor do Estado, como o Ministério Público Federal em Pernambuco ou a Polícia Federal neste estado, não se caracteriza pela fraca sedimentação de diferentes culturas jurídico-políticas indigenistas. Ao contrário, verifica-se, nestes setores, uma forte sedimentação e hegemonia de uma perspectiva monocultural e individualista dos direitos indígenas. Esta perspectiva é respaldada por leis do período da ditadura militar, que ainda estão em vigor e que carregam a herança colonial e autoritária das estruturas de poder no Estado e na sociedade brasileira. Por outro lado, não se pode generalizar a partir do caso Xucuru e afirmar que o Ministério Público Federal atua da mesma maneira em todos os estados do Brasil. Tampouco deve-se concluir que, neste caso, o conflito entre órgãos do Estado se reduz ao poder local em confronto com o poder federal. No âmbito do Poder Executivo, tanto ao nível federal quanto estadual, verificam-se setores que abraçam uma perspectiva multicultural e coletivista dos direitos indígenas, a exemplo da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e do governo do estado de Pernambuco. Já a Advocacia Geral da União, no âmbito federal, tem assumido posições abertamente contrárias aos direitos indígenas (CIMI, 2012: 9).

Valeria à pena comparar a atuação dos órgãos estatais em diferentes escalas, estados e regiões do país – e entre o Brasil e outros países –, examinando-se as condições sociais e jurídico-políticas que geram diferentes situações ou graus de heterogeneidade ou bipolaridade na atuação estatal. Este tipo de pesquisa seria especialmente importante para a compreensão dos obstáculos e condições de possibilidade para a construção dos direitos humanos dos indígenas ou de outros grupos sociais que sofrem violações de direitos humanos.

Diante do dualismo jurídico e da bipolaridade do Estado relativamente aos direitos indígenas, o caso Xucuru mostra que o reconhecimento normativo dos direitos humanos dos indígenas numa perspectiva multicultural e coletivista não elimina os obstáculos judiciais e políticos para a aplicação da tese de indivisibilidade dos direitos humanos. Este problema não será resolvido apenas por meio do reconhecimento constitucional dos direitos humanos dos indígenas. Na América Latina, além das dificuldades no processo de constitucionalização desses direitos, tais normas em regra não são acompanhadas de leis infra-constitucionais regulamentando a matéria (Carbonell,

2003). Por outro lado, a legalização dos direitos humanos dos indígenas não é suficiente para a transformação das estruturas sociais e das relações desiguais de poder. Como assinala Molinero (2006: 175), “This kind of recognition of indigenous rights does not mean a (re) constitution of the state, a revision of the structures that consolidate and perpetuate discrimination and subordination; on the contrary, it implies an effort to keep indigenous peoples’ identities tied to a structure that is incapable of recognizing pluralism and multiculturalism” (Molinero, 2006: 175).

## BIBLIOGRAFIA

- Arruti, José Maurício 2006 “Etnogêneses indígenas” em Beto Ricardo and Fany Ricardo (eds.) *Povos Indígenas no Brasil: 2001-2005* (São Paulo: Instituto Socioambiental).
- Almeida, Eliene Amorim de 1997 *Xucuru, Filhos da Mãe Natureza: Uma História de Resistência e Luta* (Olinda: Centro de Cultura Luiz Freire, Projeto Xucuru).
- An-Na’im, Abdullahi A. (ed.) 2002 *Cultural Transformation and Human Rights in Africa* (London: Zed Books).
- Brasil – Presidência da República 1996 *Programa Nacional de Direitos Humanos* (Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça).
- Carbonell, Miguel 2003 “La constitucionalización de los derechos indígenas en América Latina: una aproximación teórica” em *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* XXXVI(38): 839-861.
- Conselho Indigenista Missionário-CIMI 2006 *A Violência contra os Povos Indígenas no Brasil: Relatório 2003-2005* (Brasília: Conselho Indigenista Missionário).
- 
- \_\_\_\_\_ 2012 *Violência contra os Povos Indígenas no Brasil: Dados de 2012* (Brasília: Conselho Indigenista Missionário).
- 
- \_\_\_\_\_ 2013 *Violência contra os Povos Indígenas no Brasil: Dados de 2013* (Brasília: Conselho Indigenista Missionário).
- Cunha, Manuela Carneiro da 1998a “Política indigenista no século XIX” em Manuela Carneiro da Cunha (ed.) *História dos Índios no Brasil* (São Paulo: Companhia das Letras, Secretaria Municipal de Cultura, FAPESP).
- 
- \_\_\_\_\_ 1998b “Apresentação” em João Mendes Júnior, *Os Indígenas do Brasil, seus Direitos Individuais e Políticos*. [Fac-similar edition; 1912]. (São Paulo: Typ. Hennies Irmãos).

- Dantas, Beatriz G., José Augusto L. Sampaio, and Maria Rosário G. de Carvalho 1998 “Os povos indígenas no Nordeste brasileiro: Um esboço histórico” em Manuela Carneiro da Cunha (ed.) *História dos Índios no Brasil* (São Paulo: Companhia das Letras, Secretaria Municipal de Cultura, FAPESP).
- Donnelly, Jack 2002 “Human rights, globalizing flows, and state power” em Alison Brysk (ed.), *Globalization and Human Rights* (Berkeley: University of California Press).
- Feitosa, Saulo 2006 “A década da violência” em Conselho Indigenista Missionário-CIMI (ed.), *A Violência contra os Povos Indígenas no Brasil: Relatório 2003-2005* (Brasília: Conselho Indigenista Missionário).
- Figueroa, Isabela 2006 “Povos indígenas versus petrolíferas: Controle constitucional na resistência” *Sur-Revista Internacional de Direitos Humanos* 4(3): 49-79.
- French, Jan Hoffman 2009 *Legalizing Identities: Becoming Black or Indian in Brazil's Northeast* (Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press).
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE 2013 *Atlas do Censo Demográfico 2010*. (Rio de Janeiro: IBGE).
- Jackson, Jean E. y Kay B. Warren 2005 “Indigenous movements in Latin America, 1992-2004: controversies, ironies, new directions” em *Annual Review of Anthropology* 34: 549-573.
- Laurie, Nina, Robert Andolina y Sarah Radcliffe 2002 “The excluded ‘indigenous’? The implications of multi-ethnic policies for water reform in Bolivia” em Rachel Sieder (ed.) *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy* (Hampshire e New York: Palgrave Macmillan).
- Lima, Antonio Carlos de Souza 1998 “O governo dos índios sob a gestão do SPI” em Manuela Carneiro da Cunha (ed.) *História dos Índios no Brasil* (São Paulo: Companhia das Letras, Secretaria Municipal de Cultura, FAPESP).
- Lima Jr., Jayme Benvenuto, Fabiana Gorenstein, and Leonardo Jun Ferreira Hidaka (eds.) 2003 *Manual de Direitos Humanos Internacionais: Acesso aos Sistemas Global e Regional de Proteção dos Direitos Humanos* (São Paulo: Edições Loyola).
- Melatti, Julio Cezar 2007 *Índios do Brasil* (São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo).
- Melo, Mario 2006 “Recent advances in the justiciability of indigenous rights in the Inter-American System of Human Rights” em *Sur-International Journal on Human Rights* 4(3): 31-49.

- Mendes Júnior, João 1988 *Os Indígenas do Brasil, seus Direitos Individuais e Políticos* [Fac-similar edition; 1912] (São Paulo: Typ. Hennies Irmãos).
- Ministério da Justiça and Secretaria de Estado dos Direitos Humanos 2003 *Medidas Cautelares: Caso “Cacique Marquinhos Xucuru” em Segundo Relatório do Governo Brasileiro* (Brasília-DF: Secretaria de Estado dos Direitos Humanos).
- Molinero, Natalia Álvarez 2006 “From the theory of discovery to the theory of recognition of indigenous rights. Conventional international law in search of homeopathy” em Saladrín
- Meckled-García and Basak Çali (eds.) *The Legalization of Human Rights: Multidisciplinary Perspectives on Human Rights and Human Rights Law* (New York: Routledge).
- Oliveira, João Pacheco de 1998 “Redimensionando a questão indígena no Brasil: uma etnografia das terras indígenas” pp. 15-42 em João Pacheco de Oliveira (ed.) *Indigenismo e Territorialização: Poderes, Rotinas e Saberes Coloniais no Brasil Contemporâneo* (Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria).
- Oliveira, João Pacheco de y Alfredo Wagner Berna de Almeida 1998 “Demarcação e reafirmação étnica: um ensaio sobre a FUNAI” pp. 69-123 em João Pacheco de Oliveira (ed.), *Indigenismo e Territorialização: Poderes, Rotinas e Saberes Coloniais no Brasil Contemporâneo* (Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria).
- Peña, Guillermo de la 2005 “Social and cultural policies toward indigenous peoples: perspectives from Latin America” em *American Review of Anthropology* 34: 717-739.
- Perrone-Moisés, Beatriz 1998 “Índios livres e índios escravos: os princípios da legislação indigenista do período colonial (séculos XVI a XVIII)” em Manuela Carneiro da Cunha (ed.) *História dos Índios no Brasil* (São Paulo: Companhia das Letras, Secretaria Municipal de Cultura, FAPESP).
- Piovesan, Flávia 2004 “Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos,” *Sur-International Journal on Human Rights* 4(3): 21-47.
- Rabben, Linda 2004 *Brazil’s Indians and the Onslaught of Civilization: The Yanomami and Kayapó* (Seattle and London: Washington University Press).
- Reis, Rossana Rocha 2013 “O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Elementos para compreender a crise “Belo Monte” em *Pensamiento Propio* 38, Ano 18(Julho-Dezembro): 19-47.

- Rodríguez-Garavito, César and Luis Carlos Arenas 2005 “Indigenous rights, transnational activism, and legal mobilization: the struggle of the U’Wa people in Colombia” em Boaventura de Sousa Santos and César Rodríguez-Garavito (eds.) *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Santos, Boaventura de Sousa 2003 “O Estado heterogêneo e o pluralismo jurídico” em Boaventura de Sousa Santos and João Carlos Trindade (eds.) *Conflito e transformação social. Uma paisagem das justiças em Moçambique* (Porto: Afrontamento).
- \_\_\_\_\_ 2006 “The heterogeneous state and legal pluralism in Mozambique” em *Law and Society Review* 40(1): 39-75.
- Santos, Cecília MacDowell 2007 “Transnational legal activism and the State: reflections on cases against Brazil in the Inter-American Commission on Human Rights” em *Sur-International Journal on Human Rights* 7: 25-59.
- Sieder, Rachel 2002 “Introduction” em Rachel Sieder (ed.) *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy* (Hampshire e New York: Palgrave Macmillan).
- Silva, José Afonso da 1998 *Curso de Direito Constitucional Positivo* (São Paulo: Malheiros Editores).
- Stavenhagen, Rodolfo 2002 “Indigenous peoples and the state in Latin America: an ongoing debate” em Rachel Sieder (ed.) *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy* (Hampshire and New York: Palgrave Macmillan).
- Tourinho Neto, Fernando da Costa 1993 “Os direitos originários dos índios sobre as terras que ocupam e suas consequências jurídicas” em Juliana Santilli (ed.), *Os Direitos Indígenas e a Constituição* (Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor).
- Warren, Jonathan W. 2001 *Racial Revolutions: Antiracism and Indian Resurgence in Brazil* (Durham and London: Duke University Press).

Verónica Silva\*

## LA DIFÍCIL CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO ANTE UN PODERÍO REGIONAL

### EL CASO DE GUAYAQUIL\*\*

#### INTRODUCCIÓN

Todo Estado en desarrollo confronta la siguiente tensión. Ampliar la base de poder de su aparato burocrático-universalista en tanto mina el poder de las élites regionales y locales. Esa no ha sido la realidad ecuatoriana, país que ha vivido a expensas de fuertes poderes económicos, la mayoría de ellos asentados principalmente en la ciudad de Guayaquil, el polo económico más importante.

Ese derecho legítimo del Estado de penetrar en todos los sectores significativos de la población (Migdal, 2008) es o fue inexistente en el Ecuador. Históricamente, la gran mayoría de intentos por establecer un poder central han sido fallidos, dando como resultado un país fraccionado en sectores poderosos con capacidad de desestabilización. Tal vez desde el inicio se avizoraba un Estado fragmentado que, minado por el peso y los intereses de sus poderes territoriales (Quito, Guayaquil y Cuenca) no logró una articulación como nación. Así, ese

\* Verónica Silva es Doctora en ciencias políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde enseña actualmente. Es editora participante de *Latin American Perspectives*.

\*\* Publicado en *Latin American Perspectives*, Issue 206, Vol.43, No.1, January 2016, 93-108.

intento de establecer instituciones nacionales que den vida al estado-nación ecuatoriano se fue postergando hasta la llegada del gobierno conservador de García Moreno en 1861 y, posteriormente, del gobierno liberal de Eloy Alfaro en 1895. El siguiente intento nacionalista corresponde a los militares, con el general Guillermo Rodríguez Lara a la cabeza, sin que ningún proyecto logre su cometido.

A partir del año 2006, con el ascenso Rafael Correa y su Revolución Ciudadana al poder nacional, regresa el intento de “refundar la patria”. Este último período se podría caracterizar como un intento claro de refundar el Estado nacional y en ese intento uno de los objetivos clave ha sido cooptar a la élite local. En su intento puede, siguiendo a Charles Tilly (1985), o bien romper el poder de las élites locales y reemplazarlas por unas nuevas conectadas orgánicamente al Estado, o bien, simplemente, seguir el curso de la historia ecuatoriana: ceder ante ellas.

En este artículo se pretende estudiar el poder que se ha generado en uno de los territorios más influyentes en la historia del país, Guayaquil, y analizar por qué dicho poder ha dificultado la construcción de un Estado Nación.

El estado ecuatoriano, quizá hasta la llegada de los militares en los años 60 del siglo XX, ha dependido inexorablemente de las élites comerciales, financieras y exportadoras de Guayaquil. Una suerte de “ciudad estado” (Bustamante, 1999: 26) que logró articular sus intereses como intereses de la nación. Explicar el funcionamiento de estas “oligarquías locales” (León, 2004) es fundamental para comprender la naturaleza del poder en la ciudad de Guayaquil.

Esta ciudad estado<sup>1</sup> ha constituido el núcleo de la estructura territorial de poder en el Ecuador durante todo el s. XIX y buena parte del XX, lo que ha configurado un modelo de cooptación del Estado por parte de las élites guayaquileñas. En lugar de tener un centro que coordina y gobierna, tenemos una región con la capacidad de manipular esa acción legítima y necesaria del Estado, convirtiéndose en un autoritarismo subnacional (Gibson, 2006).

## **GUAYAQUIL Y SU IMPRONTA NACIONAL**

Guayaquil es una ciudad de contrastes. Fue cuna de independentistas y de élites secesionistas que intentaron anexarse al Perú después de la separación de la gran Colombia. Fue inspiradora de los liberales del

---

1 Durante el s. XIX y buena parte del s. XX, Guayaquil fue la capital económica del Ecuador. Su influencia ha sido decisiva para la región Costa del país, al punto que puede ser considerada la ciudad más importante de esta región y a la vez el contrapeso al centralismo estatal. Retomando el concepto de Ian Spears (2004), podríamos hablar de un Estado dentro de otro Estado, lo que también explicaría el por qué de la debilidad constante del Estado ecuatoriano. (Spears, 2004).

siglo XIX, acérrimos críticos de la política conservadora y clerical. Fue también la abanderada del liberalismo de Eloy Alfaro en 1896 y la trinchera en contra del régimen hacendario y latifundista de la Sierra. Albergó la más importante y boyante oligarquía agraria, exportadora y financiera de finales del s. XIX, que con productos como el cacao, el tabaco, el café, y posteriormente el algodón, el arroz, el azúcar y el banano la fue posicionado como una de las ciudades más importantes del Pacífico sudamericano. La ciudad logró acumular tanto poder en sus élites económicas que creó un poderoso sistema financiero, siendo su principal deudor el Estado ecuatoriano. A finales del s. XIX e inicios del s. XX nada ocurría en el país sin la anuencia de los bancos guayaquileños, principalmente del Banco Comercial Agrícola<sup>2</sup>.

A pesar de la intervención que sufre esta élite exportadora y bancaria a manos de los militares, logra mantener al Estado bajo su control hasta la década del setenta. Será a partir de un nuevo golpe militar, en esta ocasión a cargo del general Guillermo Rodríguez Lara, y en parte gracias al *boom* petrolero de 1973, cuando se logran imponer serias restricciones al poder plutocrático de la costa, ya que por primera vez el Estado ecuatoriano contaba con ingresos propios: el petróleo.

A partir de entonces, la élite guayaquileña no volvería a tener el control completo del país. Sin embargo, la pérdida del protagonismo nacional no le impidió convertirse en un sólido poder de veto<sup>3</sup> (Tsebelis, 2004) a la hora de tomar las grandes decisiones. El retorno a la democracia no les posicionó como el grupo ganador a la presidencia pero lograron manipular a su conveniencia el nuevo proceso de gobierno. Con la representación del Partido Social Cristiano, se convirtieron en el principal obstáculo para el binomio Roldós-Hurtado, quienes triunfaron en las elecciones presidenciales de 1979.

La desestabilización política y económica que sufrió el país en ese período fue tal que lograron legitimarse como una fuerza capaz de reencausar la democracia por la vía neoliberal (Montúfar, 2011). Es así como las fuerzas socialcristianas, representantes de la élite guayaquileña, lograron llegar al poder nacional en 1984.

La cooptación de los vínculos institucionales permitió no solo recuperar Guayaquil como el nuevo centro de operaciones de la élite guayaquileña, sino convertir a sus representantes en los voceros de la derecha nacional y del poder económico, exportador-bancario-comer-

---

2 En Ecuador gobernaba una Bancocracia, realidad que sólo se vio afectada con la irrupción de la gesta militar del 9 de Julio de 1925 (Cueva, 1988).

3 *Veto players*: son actores individuales o colectivos cuyo acuerdo (por regla de mayoría cuando son actores colectivos) se requiere ya sea para mantener o para modificar el *statu quo* (Tsebelis, 2004).

cial. El triunfo de León Febres Cordero como alcalde de la ciudad después de haber ocupado la silla presidencial entre 1984-1988 dice mucho de la apuesta que hace la élite por la recuperación de su territorio.

Ya en la Alcaldía, las elites guayaquileñas representadas en el Partido Social Cristiano emprenden una “cruzada de restauración moral, jurídica, administrativa y financiera”<sup>4</sup> en una ciudad denigrada por la corrupción y el populismo de los representantes roldocistas liderados por la familia Bucaram<sup>5</sup>.

A partir de 1992, la ciudad inicia una nueva etapa con tres frentes importantes:

1. El proyecto de reconstrucción urbana que más tarde se llamará regeneración urbana.
2. El reposicionamiento de la élite local en Guayaquil a través de instancias como la Junta de Beneficencia<sup>6</sup>, la Cámara de Comercio<sup>7</sup>, la Junta Cívica<sup>8</sup> o el Consejo de la Ciudad<sup>9</sup>.

---

4 Fragmento del discurso dirigido por León Febres Cordero a los guayaquileños en 1992.

5 A partir de los años 50, la oligarquía guayaquileña pierde el control de la ciudad y sus intereses se centran en el ámbito nacional. Bajo la figura del populismo llegaron personajes abanderados por Concentración de Fuerzas Populares (CFP) y posteriormente por el Partido Roldocista Ecuatoriano (PRE), sus sucesores. Los alcaldes de esa época son Antonio Hanna 78/81 (CFP), Bolívar Cali Bajaña 81/84 (CFP), Abdalá Bucaram 84/85 (PRE), Jorge Norero 85/86 (PRE), Jorge Perrone 86/88 (PRE), Elsa Bucaram 88/91 (PRE) y Harry Soria 91/92 (PRE).

6 La Junta de Beneficencia de Guayaquil (JBG), se funda y se legitima ante la ausencia del Estado y sus políticas sociales en buena parte del territorio nacional y sobre todo en la Costa. Ante ello, las elites agroexportadoras de la ciudad de Guayaquil respondieron mediante la filantropía, que además buscaba crear lazos de reivindicación de estatus y de poder simbólico y de visibilización de los “notables” y que se articula en torno al honor y prestigio de ellas y que la gestionan y administran con un hábito de exclusivismo familiar y sumo cuidado. De hecho, en la JBG están presentes diez grupos familiares de parentesco, de donde provenían 51 de los 249 notables que formaron parte de ella desde 1888 a 1988, quienes han heredado entre sí la dirección de la misma (De la Torre, 1999).

7 El primero y más antiguo gremio del sector privado del Ecuador y la tercera Cámara de Comercio establecida en Sudamérica. Fue fundada en 1889 para servir al interés gremial de sus afiliados, al desarrollo de sus actividades comerciales y empresariales.

8 La Junta Cívica nace en 1987 como una apuesta por la reestructuración de Guayaquil. Sus fundadores son personajes de la élite tradicional, con personajes como Gómez Lince, Andrés Barreiro (expresidente de la Cámara de Comercio), Oswaldo Molestina (exgobernador de la provincia), Luis Orrantía González (primer presidente de la Junta Cívica), Juan Alfredo Illingworth, etc.

9 El concejo municipal es el órgano encargado de fiscalizar las labores del alcalde. El Gobierno de la ciudad, junto a la administración municipal, se ejerce conjuntamente por el Concejo y el alcalde.

### 3. El posicionamiento del Partido Social Cristiano-Madera de Guerrero como el brazo político de la élite guayaquileña.

#### **AUTORITARISMOS SUBNACIONALES**

Tomando como pauta la propuesta de los autoritarismos subnacionales de Edward Gibson, y específicamente su propuesta de enfoque de política territorial, se intenta mostrar a continuación que un examen del autoritarismo va mucho más allá de un análisis puramente electoral, mostrando que el autoritarismo está en función de una cooptación de las leyes e instituciones democráticas en función de intereses particulares. Los autoritarismos locales logran la captura del estado nacional en función de sus intereses de grupo. Este modelo de autoritarismo subnacional aparece en sistemas democráticos que cumplen los principales requisitos (elegir a sus autoridades, elecciones más o menos limpias, libertad de prensa); se llaman democráticos en función de un elemento exclusivo, las elecciones. Sin embargo, el concepto de “autoritarismo subnacional” hace referencia a una fase posterior a la elección, en la cual se puede dar cuenta de una estructura clientelar en la que encontramos grupos no electorales más importantes que los electorales y, sobre todo, una administración cerrada y vertical en la que no existe participación real de otros sectores de la población.

#### **¿POR QUÉ DIRÍAMOS QUE GUAYAQUIL REPRESENTA A UN PODER AUTORITARIO?**

Buena parte de la literatura sobre democratización subnacional ha generado grandes cuestionamientos a la hora de analizar con los mismos lentes nacionales el mundo subnacional. La desigualdad con la que se expresa la democracia al interior de muchos estados democráticos pone en entredicho las tradicionales mediciones de la democracia. Estudios como los de Gibson (2010), Giraudy (2011) y Giraudy y Gervasoni (2010), ponen en cuestión la caracterización como “democráticos” de ciertos gobiernos subnacionales, los cuales, a pesar de convivir con una máscara democrática (“las elecciones”) reproducen esquemas autoritarios de gobierno.

Bajo este criterio podríamos decir que Guayaquil, a pesar de presentarse como una ciudad a todas luces liberal, es claramente un fenómeno de poder subnacional autoritario. Es cierto que se registran elecciones locales en todos los períodos, además de luchas históricas en pos de la autonomía y la descentralización, pero también se puede señalar que desde 1992 regresan al poder los representantes de la élite comercial y bancaria que han cogobernado el país históricamente. Bajo un solo partido y dos alcaldes hasta la fecha, la élite guayaquileña retoma el control de la ciudad hasta la actualidad (ganaron

las elecciones de 2014, lo que les habilita en el poder hasta el 2018). Practicamente no hay participación de otros movimientos políticos y los espacios para generar participación son ambiguos y limitados; además, la administración tiene un carácter jerárquico y cerrado. Por otra parte, el legislativo local no confronta las decisiones del alcalde, sino que cumple un papel legitimador más que fiscalizador<sup>10</sup>.

Pero quizá hay una característica aun más importante: la profunda alianza con grupos económicos poderosos de la ciudad, los cuales se vinculan a la administración a través de contratos y licitaciones que se realizan directamente al sistema de fundaciones; este es el que administra de manera terciarizada los servicios públicos de la ciudad, dando entrada directa a un sistema privado de administración de lo público.

Estas estructuras subnacionales pro-capital sin duda tienen una relación ambigua con la idea de la democracia. Por un lado, respetan las instancias formales, es decir, celebran elecciones, promueven la rendición de cuentas, generan un modelo de representación para grupos marginales... Pero, a la vez, estas mismas instancias formales funcionan a través de prácticas informales, clientelismos, licitaciones negociadas o cooptación violenta de los espacios de representación. Así, sus esferas están en lo público y lo privado, pueden ser formales e informales; el objetivo es lograr mantener su poder y para ello articulan toda una estrategia de cooptación de vínculos de poder desde lo local hacia lo nacional y viceversa.

La literatura ha llamado a este tipo de estructuras regímenes subnacionales autoritarios (Gibson, 2007); regímenes no democráticos (Giraudi, 2011), o regímenes híbridos (Gervasoni, 2011).

### **UNA PROPUESTA DE POLÍTICA TERRITORIAL**

Edward Gibson (2006, 2007, 2008, 2010) ha sugerido en varias de sus investigaciones un novedoso enfoque de política territorial, “el control de fronteras” (*Boundary Control*), con el cual se permite examinar el lugar y la escala de la acción política subnacional y con ello mostrar la evidencia de enclaves autoritarios.

---

10 El concejal por la ciudad, Leopoldo Baquerizo Adúm, en uno de sus informes a la ciudadanía, señala: “he tenido la satisfacción de respaldar con mi voto todos los convenios interinstitucionales celebrados entre la Municipalidad de Guayaquil y una extensa serie de fundaciones, corporaciones.... Y el absoluto respaldo que ofrecí al señor Alcalde con mi voto desde el Concejo”, citado en el informe de rendición de cuentas del Municipio: <http://www.guayaquil.gob.ec/rendición-de-cuentas>, rendición de cuentas período 2009-2010

Nacional	<b>Influencia Nacional:</b> Ocupación nacional Posición ejecutiva o legislativa con jurisdicción provincial	<b>Influencia Nacional:</b> Diseño nacional Régimen territorial Formación de coaliciones regionales
<i>Lugar de la acción política</i>	<b>Control de Vinculación:</b> Controla los monitores electorales nacionales Controla los créditos fiscales a las provincias	<b>Control de vinculación:</b> Controlar los procedimientos de nominación para los candidatos locales a las oficinas nacionales
Subnacional	<b>Control Local:</b> Diseña las reglas electorales locales Coerción Gastos de patrocinio Control sobre los alcaldes	<b>Control Local:</b> Hegemoniza las elecciones locales y "provee" votos locales al partido nacional
	Subnacional	Nacional

*Escala política de la acción*

La propuesta evalúa los contextos estratégicos, las lógicas territoriales de la acción política de los actores y las estrategias que utilizan dentro de una arena territorial para controlar determinados vínculos. Gibson señala que el “control de fronteras” se compone de tres estrategias (parroquialización del poder, nacionalización de la influencia y monopolización de los vínculos institucionales), cuyo análisis debe tener en cuenta tres ámbitos de acción: espacios subnacionales, espacios nacionales y los vínculos institucionales entre ambos.

En esa dirección, se discutirán a continuación las tres estrategias aplicadas a la realidad del poder local-regional de Guayaquil, que también permitirán analizar los controles subnacionales dentro de una lógica nacional democrática.

### **PARROQUIALIZACIÓN DEL PODER**

Esta estrategia permite revelar el “control de fronteras” que ostentan ciertos actores de la arena subnacional; con él buscan fortalecer y proteger intereses locales a partir de la apropiación del territorio. A través de este modelo, las élites locales responden a presiones del centro como la democratización local o el aumento de la competencia política; sin embargo, la fuerza local puede tener mayor impacto en asumir o no dichos cambios o en acoplarlos según sus intereses.

Así, lo que analizamos son las estrategias locales de control político, estrategias que han maximizado la hegemonía del alcalde (León Febres Cordero y Jaime Nebot) como representante de las élites de la ciudad y su permanencia a la sombra de un mismo partido político.

Entre ellas podemos contar la recuperación de la ciudad, el control y eliminación de la oposición, el uso de medios de comunicación y recursos públicos y la apropiación de la agenda local.

#### A. RECUPERACIÓN PRIVADA DE LA CIUDAD

En 1992, la élite guayaquileña apuesta por la recuperación del control de la ciudad de Guayaquil. Los personajes que acompañaron al Gobierno local eran representantes de la burguesía empresarial<sup>11</sup>. Pero eso no era muy problemático, ya que el nivel de descomposición al que llegó la ciudad ameritaba el apoyo de varios sectores. En opinión de Nila Velázquez, directora de la Fundación El Universo y una intelectual de referencia en la ciudad, la recuperación de la ciudad era una necesidad urgente.

*“Con Febres Cordero se logra una recuperación física de la ciudad, después de un período aciago para Guayaquil, estigmatizada por la corrupción, la pobreza, y la descomposición que legó el roldocismo (PRE), un partido corrupto, voraz, sin visión de ciudad y cortoplacista; era urgente venga de donde venga, y sin duda fue un proyecto empresarial pero también ciudadano”* (entrevista, Guayaquil, 14 de abril, 2010).

La urgencia de orden y de servicios públicos de la población guayaquileña se convirtió en el arma legitimadora de la recuperación del territorio para las elites locales-empresariales, quienes han sido la cara visible de este proceso que, como señala Nila Velázquez, era una necesidad de todos los habitantes de la ciudad. Esta predisposición de los ciudadanos permitió que la parroquialización del poder lograra una hegemonía indiscutible de las elites guayaquileñas sin ninguna oposición. Se logra identificar amigos y enemigos del régimen local y una cooptación de todos los espacios de dirección.

Es importante señalar que la propuesta de recuperación se inscribe en un proyecto neoliberal, caracterizado por una administración privada de lo público. Esto implica que los grupos económicos

---

11 El diario *Hoy* publicaba el 11 de febrero de 1992 que los candidatos a concejales de Guayaquil por parte del PSC son ciudadanos vinculados a empresas privadas, instituciones deportivas y de beneficencia, exdirigentes empresariales y columnistas de prensa. En la lista consta el exministro de Obras Públicas (1986-88), César Rodríguez Baquerizo, actual constructor y gerente de una empresa privada dedicada a bienes raíces. También está el expresidente de la Cámara de la Pequeña Industria del Guayas (1988-91), Harry Eiser Flores, quien en la actualidad es propietario de una compañía que elabora ropa y utensilios de modistería. Asimismo, constan el gerente y editorialista de diario *El Telégrafo*, Henry Raad Antón, vinculado a la firma importadora de juguetes Pyca; el presidente de la Junta de Beneficencia de Guayaquil, José Plaza Luque; y el constructor y empresario de bienes raíces, Leopoldo Amador Pontón.

administran el control del territorio, pero a la vez se legitima un control simbólico de lo público ligado a la eficiencia de la empresa. Es innegable la recuperación física que hace el Municipio de Guayaquil de muchas zonas destruidas de la ciudad como el Malecón 2000, el mismo edificio municipal, el aeropuerto internacional José Joaquín de Olmedo<sup>12</sup>, el Terminal Terrestre, el Puerto Marítimo o el Registro Civil, así como la inversión en programas de aseguramiento popular, programas de salud y educación. Pero siempre están ligadas a una administración privada en la que el ciudadano no tiene ningún tipo de participación<sup>13</sup>.

## **B. EL CONTROL Y ELIMINACIÓN DE LA OPOSICIÓN**

Esta estrategia de control político es central para mantener el poder local. Dependiendo del contexto, puede adquirir formas institucionales o no, de tipo legal o coercitivas. La élite guayaquileña quizá entendió que era necesario mantener el control del poder local sin intermediarios. Así, lograron eliminar políticamente a la competencia más cercana, el partido Roldocista Ecuatoriano PRE<sup>14</sup>, responsable del deterioro físico de la ciudad en los años ochenta.

Ello permitió que la apoteósica recuperación de la ciudad se estableciera entre la barbarie que significó el populismo del PRE y la

---

12 El aeropuerto José Joaquín de Olmedo llevaba el nombre de Simón Bolívar, y en una gesta de reivindicación por los próceres guayaquileños, asume el nombre de quien fuera el líder del separatismo de Guayaquil de la entonces Gran Colombia, y que por tanto forma parte del Perú, más no del entonces Departamento de Quito.

13 Entre los años 1997 y 2006, el municipio de Guayaquil crea ocho fundaciones privadas para que gestionen, regulen y controlen diferentes áreas como el transporte, la vialidad, la salud, el registro civil y hasta la seguridad ciudadana. De esta manera se establecieron: la Fundación Malecón 2000 (1997), la Fundación Autoridad Aeroportuaria (2000), la Fundación Guayaquil Siglo XXI (2001), la Fundación Terminal Terrestre (2002), la Fundación para el Aseguramiento Popular en materia de Salud (2003), la Fundación Municipal de Transporte Masivo Urbano de Guayaquil (2004), la Corporación Registro Civil de Guayaquil (2005) y la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil (2006) (Allan, 2011: 74).

14 PRE, Partido Roldocista del Ecuador, creado por Abdalá Bucaram Ortiz en 1983 en la ciudad de Guayaquil. Significó una respuesta al vacío político ocasionado por las muertes de Asaad Bucaram, tío de Abdalá Bucaram, y el presidente Jaime Roldós Aguilera, cuñado de Abdalá Bucaram. Fue una continuación "modernizada" de la agrupación liderada por su tío, Concentración de Fuerzas Populares (CFP). Bucaram, siguiendo la política populista familiar, creó el "Roldosismo", adoptando el partido (y nombre) de su fallecido cuñado Jaime Roldós Aguilera, primer presidente de la transición democrática, muerto en un accidente aéreo en 1981. El PRE es un partido de corte populista, clientelar y aliado a capitales que no formaban parte de la élite tradicional guayaquileña, hasta ese momento.

modernidad que significan las élites económicas del PSC, con quienes se legitimaba la presencia de los políticos-empresarios.

Esa misma legitimidad les permitió gozar de una aplastante mayoría en el Consejo de la Ciudad, en el cual los concejales son aliados directos del alcalde y no tienen ninguna labor fiscalizadora de las obras municipales. Bajo esas circunstancias, los concejales de cualquier fuerza opositora no tienen ninguna posibilidad real de incidir en las decisiones del Consejo.

De igual manera el director del Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos, César Cárdenas, señala que la posibilidad de participar en las reuniones del Consejo son nulas.

*“Ellos no toleran ningún tipo de oposición, ni siquiera somos miembros de las organizaciones sociales por ellos reconocidas, y cuando presionamos, nos mandan a sus garroteros (golpeadores)... La participación ciudadana en Guayaquil no es algo que le importe al alcalde. Él tiene los votos porque silencia a otras formas de participación, es un sistema mafioso de control electoral. Es muy difícil hacer una política diferente cuando de por medio tienes un monopolio de todos los espacios de participación... En Guayaquil la oposición no tiene voz” (entrevista, Guayaquil, 13 de julio, 2007).*

Jorge Estrella, dirigente social y líder barrial en Guayaquil, señala que hay que comprender el momento político de Guayaquil. Para Estrella:

*“la incapacidad de cambiar la visión de administración de la ciudadanía es porque este modelo, privado de administración, logra satisfacer necesidades básicas de sectores vulnerables; con ello logran mantener los votos socialcristianos. Llevan 24 años en el poder local, ellos saben manejar sus estructuras de redes clientelares en los barrios, haciendo uso de las necesidades de la gente, quienes se ven obligadas a pagar con votos las ayudas del alcalde, de lo contrario no reciben los bonos de ayuda. La política de la fachada ha triunfado en Guayaquil y eso hace muy difícil que se puedan posicionar otros temas en la agenda de la ciudadanía” (entrevista, Guayaquil, 27 de abril, 2015).*

Por otro lado, Willington Paredes, analista político, profesor universitario y editorialista del diario *Expreso*, señala que:

*“la imposibilidad de generar nuevas apuestas políticas se debe a que hay un discruso regionalista legitimado por el socialcristianismo, un discruso que le permite crear un enemigo común del guayaquileño, el Gobierno central, y mientras esa sea la bandera de lucha y de presentación de los socialcristianos, será muy difícil acabar con el liderazgo que ahora tienen en la ciudad, por eso es necesario dar una salida al sistema regionalizado*

*que explica este país. Una solución que trascienda a los partidos políticos” (entrevista, Guayaquil, Abril 10, 2015).*

La parroquialización del poder a través de la eliminación de adversarios locales ha sido exitosa en Guayaquil, pero hay un elemento central que lo explica: el manejo de la cuestión regional. Tener como enemigo de Guayaquil al poder central, representado en la capital del país, Quito, les ha permitido legitimarse como el actor que defiende los derechos de la ciudad, aunque ello lleve implícita una práctica autoritaria en el ejercicio del gobierno local.

### **C. USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y RECURSOS PÚBLICOS**

Las élites locales-empresariales contaron con el apoyo de la prensa privada local, *El Periódico*, *El Universo* (uno de los principales periódicos del país), el diario *Expreso* y la *Revista Vistazo*<sup>15</sup>, así como con radios y canales de televisión con base en Guayaquil; lograron así establecer una política editorial en favor del socialcristianismo, sin que el Gobierno nacional tuviera ninguna injerencia.

De igual manera, la élite guayaquileña hizo uso de instancias de beneficencia para lograr su legitimación a nivel local. Ese papel lo cumplió la Junta de Beneficencia de Guayaquil (JBG), entidad dedicada a la beneficencia privada desde finales del siglo XIX, un poder privado y de representación elitista con gran incidencia en las políticas locales de la ciudad. Por un lado era un espacio del comité de planeación local, promoción de la solidaridad y la atención sanitaria y hospitalaria a personas de escasos recursos; sin embargo, esa labor trascendió hasta convertirse en una institución que administra maternidades, hospitales, orfanatos, escuelas, el hospicio de la ciudad y el cementerio; además, controlaban y administraban la Lotería Nacional, que era uno de los principales rubros con los que contaban para sus obras. A través de estas instituciones la élite guayaquileña se vuelve parte esencial en las administraciones socialcristianas, logrando ser una de las principales administradoras de los servicios públicos en la ciudad.

Los beneficios se centraban en las aportaciones, en las amplias inversiones financieras de los miembros del poder económico, bancos, prominentes empresas, fortunas y grandes negocios asentados en la ciudad, que invertían en el mantenimiento de la beneficencia de Guayaquil. A cambio no se permitía ninguna auditoría, ninguna intervención por parte del Gobierno central. La JBG estuvo diseñada para ser

---

15 Revista de actualidad con comentarios políticos que tiene la mayor circulación en el país.

una fuente de poder no solo político, sino también económico. Nunca quebró y siempre mantuvo un estrecho celo, discrecionalidad, secretismo y sigilo en los pormenores de su gestión (De la Torre, 1999).

Así, los recursos públicos disfrazados de privados permitieron la parroquialización por mucho más tiempo que en otros territorios locales del país, sumando a esto que casi todas las fundaciones que hoy administran los servicios públicos tienen una organización muy similar a la Junta de Beneficencia y, por ley, representantes de esta en los directorios de las fundaciones.

#### **D. APROPIACIÓN DE LA AGENDA LOCAL**

La parroquialización del poder implica también imponer la agenda, algo que han hecho las dos administraciones socialcristianas en Guayaquil. El apoyo directo de los grupos de poder más importantes de la ciudad ha impuesto unos intereses sobre otros. Así, cuando se inició la administración de León Febres Cordero en 1992, las Camaras de Comercio, la Banca, y en general el sector económico de la ciudad, sabían que León era su representante en el poder local. Como señala el expresidente Gustavo Noboa,

*“todos sabíamos que había una simbiosis entre poder económico y poder político, pero no era una relación negativa, al contrario, era necesario unir fuerzas para salvar a esta ciudad... Por esa razón asumo que el equipo de León (Febres Cordero) contó con el apoyo de las Cámaras y de importantes empresas de la ciudad, que prestaron a sus funcionarios privados para que trabajen en su administración, los sueldos de los funcionarios eran pagados por el sector privado”* (entrevista, Guayaquil, 10 de abril, 2015).

Esa lógica de poder sin distinción entre los intereses económicos y los intereses públicos, ha hecho que el tema de la agenda del Municipio tenga en marcha proyectos más ligados a los intereses privados pero que de alguna forma se conectan con los intereses públicos ya que son estos mismos grupos los que llevan adelante los principales proyectos de la ciudad.

Para el expresidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil (2010-2014), Eduardo Peña:

*“esa relación público privada en la administración de la ciudad es comprensible, al ser una ciudad de comercio, se entiende que el principal objetivo de la ciudad es posicionar el comercio de la misma, la administración local tiene que proveer los insumos necesarios para que ello se lleve a cabo, por eso el apoyo de los empresarios al alcalde Nebot es incondicional”* (entrevista, Guayaquil, 6 de abril, 2015).

Xavier Flores, un abogado estudioso de los temas de Guayaquil, considera que hay una cooptación de la agenda local por los intereses de la élite:

*“esta administración privada de lo público, convierte a los guayaquileños en turistas de su propia ciudad, no hay construcción de ciudadanos, no hay apropiación de lo público porque no lo sentimos como nuestro, es un proyecto en el que no hemos sido tomados en cuenta la mayoría de habitantes de esta ciudad, es una agenda anticidadanía”* (entrevista, Guayaquil, 25 de abril, 2012).

Eso hace que la agenda social cristiana sea impuesta y aprobada sin ninguna oposición y sin participación de la ciudadanía. Sin ciudadanos, no hay construcción de ciudad, y eso explica que la ciudad de Guayaquil, a pesar de sus grandes obras en infraestructuras, sea una de las ciudades más desiguales de todo el país.<sup>16</sup> Flores señala que

*“el sistema de fundaciones que administra los servicios públicos de la ciudad es el causante de las grandes inequidades de la ciudad, no es posible que dueños de empresas administren servicios públicos, eso es corrupción, hay un claro conflicto de intereses en el modelo de administración de la ciudad y ellos al fin de cuentas son quienes te imponen su agenda, ellos nos dicen por donde tenemos que caminar”*<sup>17</sup> (Ibid)

---

16 “La ciudad de Guayaquil se convirtió en la ciudad con más pobres del Ecuador, pero a la vez con la mayor cantidad de ricos, según la última Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo del Instituto Nacional de Estadística y Censos 2013 (INEC). El índice fue de 13,75%, es decir, 3,71% más que en junio del año pasado. En pobreza extrema, también Guayaquil registró un incremento y se ubicó en el 3,93% en junio de este año, frente a 1,34% en junio del 2012. Contrario a otras ciudades como Cuenca y Quito que mostraron una mejoría en esos índices en lo que va del presente año.” <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/07/15/nota/1168611/guayaquil-ciudad-mas-pobre-ecuador-segun-inec>.

17 Cita de la entrevista a Xavier Flores: “En la medida que administran los fondos y los distribuyen es clara la desigualdad. Cito el ejemplo de la Fundación Guayaquil Siglo XXI, encargada de la regeneración urbana. Hay un estudio que se llama *Exigencias de equidad* en el que se compara la forma como la fundación distribuye los recursos que recibe por parte del Municipio. Según este estudio, 52 dólares per cápita reciben los habitantes de los sectores de clase media de la ciudad de Guayaquil por concepto de regeneración urbana y solo 9 dólares per cápita perciben los sectores de clase baja. Esa es la forma inequitativa de administrar la ciudad. Si tú tienes fundaciones que administran dineros públicos y los distribuyen de esa manera, para mí es algo inequitativo, muy aparte de si la entidad es eficaz o no en la obra. A los ricos que ya tienen se le da más que a los pobres que más necesitan. Eso es una lógica perversa.” Entrevista realizada por diario *El Telégrafo*. (<http://www.telegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/item/las-fundaciones-han-convertido-al-ciudadano-en-turista-de-su-propia-ciudad.html>).

Para Jorge Estrella, la cooptación de la agenda local por parte de los socialcristianos es clara:

*“una lógica de desarrollo perverso ha estado presente desde la administración de León Febres Cordero y ahora con Nebot, en lugar de dar prioridad a los problemas básicos de la ciudad como la ampliación de las cadenas de servicios públicos, agua potable y alcantarillado; hicieron de las grandes construcciones la necesidad prioritaria para Guayaquil”* (entrevista, Guayaquil, 27 de abril, 2015).

Ello implicó que ese modelo exitoso de hacer política se enfocara en ciertos sectores de la población, principalmente en el norte de la ciudad, que es la zona de mayor adquisición económica. Alrededor del 65% de la inversión municipal de los años 90 se localizó en el norte de la ciudad y sus áreas inmediatas, lo que hizo que este sector fuera el mayor beneficiado de la obra de Febres Cordero (viaductos, pasos a desnivel, pavimentación constante de calles, alcantarillado). Pero la realidad del gasto público para Guayaquil no es muy diferente en la actualidad; en un estudio realizado por Arduino Tomasi (2013) sobre la estructura del gasto del municipio de Guayaquil demuestra como uno de los mayores destinos del presupuesto del año 2012 y 2013 fueron las transferencias realizadas a la Fundación Siglo XXI-Regeneración Urbana. Así, lo que el investigador señala es que por cada dólar que se invierte en zonas y barrios marginales, se invierten dos dólares en zonas de clase media y alta. Si se tiene en cuenta que la gran mayoría de la población vive en sectores pobres y marginales estaríamos deduciendo que la llamada “Regeneración Urbana” privilegia principalmente a los sectores en los cuales se encuentra las familias con mayor ingreso económico. Así una de las quejas que más conmueve a los guayaquileños es que

*“la “Regeneración Urbana” es para los ricos, a los pobres a lo mucho nos arreglan las fachadas, nosotros podemos pasar días enteros sin agua”* (entrevista, Guayaquil, 20 de abril, 2015).

Es la fuerte inversión pública que se hace en estos sectores lo que permite el ingreso del capital privado principalmente el sector de la construcción, que es el que impulsa las grandes zonas comerciales de Guayaquil. En opinión de Gaitán Villavicencio, sociólogo profesor de la Universidad de Guayaquil, esa lógica sectaria del desarrollo continúa con mayor intensidad con la administración de Jaime Nebot.

*“No hay una política real de redistribución, al contrario el efecto Guayaquil se caracteriza por la polarización de sus sectores sociales”* (entrevista, Guayaquil, 3 de abril, 2012).

La agenda de Guayaquil se ha centrado en la “recuperación de la ciudad”, que implica una coalición entre lo público y lo privado, una fórmula exitosa que ha logrado parroquializar el poder local. El municipio funge como un administrador de los negocios que se realizan en la ciudad, logra legitimidad y a la vez el apoyo de las grandes firmas, que son las financiadoras del partido y de las campañas electorales. Ese tipo de relación hace que el sello principal de la actual administración, la “Regeneración Urbana”, sea una muestra de la desigualdad con la que se maneja el presupuesto público en la ciudad.

### **NACIONALIZACIÓN DE LA INFLUENCIA**

Esta estrategia se presenta cuando la arena de acción política y las estrategias de los actores que entran en juego son nacionales (diputados, ministros o el mismo presidente de la República), pero el alcance y la meta de la acción son subnacionales. Este modelo se sustenta en la capacidad efectiva de las élites políticas locales para convertirse en jugadores de la política nacional. Los líderes autoritarios subnacionales exitosos son también actores en la arena nacional. Pueden ser discretos y sólo ocupar posiciones nacionales con el propósito de asegurar su control territorial. Esta presencia nacional resulta clave para mantener la influencia subnacional sobre las decisiones políticas federales que afectan a las provincias (Gibson, 2007: 171).

Hay varios momentos históricos en los que las estructuras de poder de Guayaquil logran una expresión nacional, un apoderamiento de la arena política y económica a través de la cooptación o la influencia de actores clave con presencia en instituciones de alcance nacional.

Como se ha mencionado, la presencia de la élite guayaquileña en los espacios de poder y decisión en el Ecuador ha sido constantes. Tanto el *boom* cacaotero de inicios del siglo XX, como el posterior *boom* bananero entre 1948-1960, puso a la élite de Guayaquil en un escenario de muchas ventajas ante el centro: se convirtieron en los principales productores de banano a nivel mundial, dejando ingresos importantes para el país e influyendo incluso en una paz política nunca antes vista, debido a que con la bonanza bananera se pudo satisfacer ciertos intereses locales que generalmente desestabilizaban al país.

*“Once there was a stable flow of resources, distributional coalitions had the opportunity to rearrange and form again. This contributed to political stability since it implied that the demands from different provinces were satisfied”.*

[Una vez que hubo un flujo estable de recursos, las coaliciones distributivas tuvieron la oportunidad de reorganizarse y formar de nuevo. Esto contribuyó a la estabilidad política, puesto que implicaba que

las demandas de las diferentes provincias fueron satisfechas] (Frank, 2004: 128).

Si bien permitieron una cierta holgura gubernamental, dichos excedentes también significaron una condescendencia con los capitales costeños, costándole al Estado central su independencia en la toma de decisiones y estableciendo al capital económico como interlocutor en la mayoría de decisiones.

Las élites guayaquileñas, durante prácticamente la mitad del s. XX, lograron que el sistema de transferencia intergubernamental no agrupara los recursos provenientes de las diferentes regiones. Así, los impuestos a la exportación se pagaban en Guayaquil; de esta manera, los demás municipios y consejos provinciales, principalmente de la Sierra y el Oriente, quedaban fuera de los ingresos procedentes de los impuestos de exportación. De este modo, mientras para los gobiernos de la Costa los impuestos a la exportación suponían un 39 por ciento de su presupuesto, en la Sierra el mismo rubro significaba el 1 por ciento (Frank, 2004: 130). Esto pone de manifiesto que las transferencias en este período eran altamente discrecionales por parte de los presidentes.

Sin embargo, uno de los esquemas organizativos que más llama la atención es la creación de cientos de organismos autónomos que reemplazan las actividades del Estado. Se cuentan para la época 2.000 organismos privados haciendo funciones públicas, quizá con la justificada demanda de que el Estado central no brindaba los servicios necesarios que necesitaba Guayaquil.

*“Such ‘juntas autónomas’ were mainly financed with earmarked export and import taxes and operated in a number of different sectors. They included local power companies, quasi-charitable juntas de asistencia social, customs agencies, port authorities and others that were formed to execute particular public works, such as the construction of a bridge, the improvement of certain stretches of roads, and so forth”.*

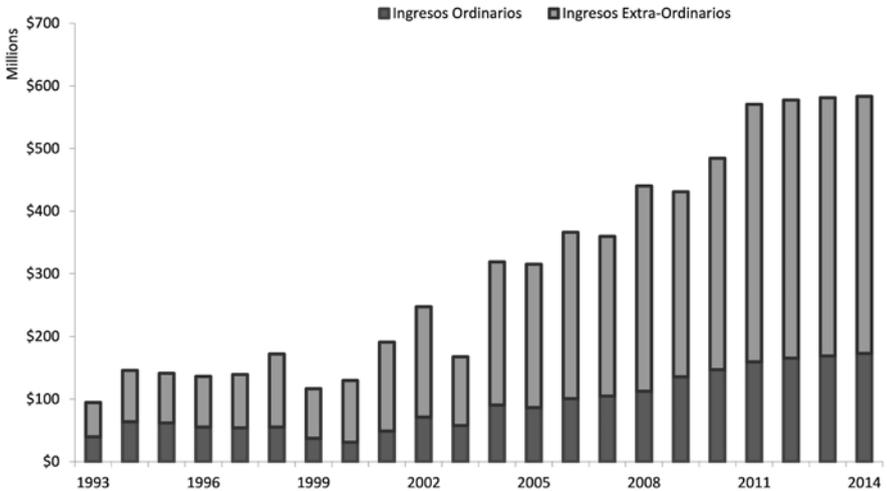
[Tales “juntas autónomas” se financiaban principalmente con impuestos dedicados de exportación e importación y operaban en varios sectores. Entre ellos se encontraban las empresas eléctricas locales, las juntas de asistencia social de carácter cuasi-caritativo, las agencias aduaneras, las autoridades portuarias y otras que se formaron para ejecutar determinadas obras públicas, como la construcción de un puente, la mejora de ciertos tramos de carreteras y demás] (Frank, 2004: 132).

Pero esta práctica que Frank relata desde inicios de siglo no ha sido muy diferente en este último período. El sistema de administración privado de servicios “públicos” que ejercen las fundaciones del muni-

cipio de Guayaquil aduce la misma justificación de hace 50 años. Así, el alcalde Nebot hace referencia a que:

*“el Estado es insuficiente para proveer estos servicios y es necesario la intervención del sector privado”* (entrevista, Guayaquil, 25 de abril, 2009).

Así, la élite guayaquileña logró inscribirse dentro de un proyecto hegemónico que resulta funcional para la permanencia de sus intereses económicos, y que si bien se sirve administrando lo público, logra legitimar su propuesta de ciudad bajo esquemas privados de organización (Andrade, 2005). Para Allan (2011), existe una forma perversa de apropiarse de los espacios nacionales, ya que aludiendo al regionalismo y al centralismo han logrado mantener posturas sectarias en beneficio de Guayaquil, sin que la práctica centralista refleje un perjuicio para Guayaquil. La gran mayoría de los ingresos de Guayaquil provienen del centro, siendo Guayaquil una de las ciudades que históricamente más se ha beneficiado de las transferencias por parte del Estado. El cuadro a continuación nos muestra los ingresos propios y a través de transferencias de la ciudad.



## CARGOS PÚBLICOS NACIONALES Y MANIPULACIÓN DE LAS POLÍTICAS NACIONALES

Son varios los estudios que señalan que a pesar del discurso regionalista que ha caracterizado históricamente a la élite guayaquileña (Cueva, 1988; Quintero, 1991; León, 2006), esta ha constituido parte

importante de la élite del poder nacional desde incluso antes de la formación de la República ecuatoriana. El carácter birregional que caracteriza al país ha obligado a que siempre existan personajes que representen a la Costa, es decir, a Guayaquil, en las esferas del poder (presidentes, ministros, viceministros, presidentes del Congreso o diputados)<sup>18</sup>.

Quizá el único momento en el que se sintieron desplazadas del poder central fue la llegada de los militares en las décadas de los 60 y 70 del s. XX; pero incluso entonces los militares se veían abocados a negociar con sectores comerciales de Guayaquil. El entonces presidente de la Cámara de Comercio, León Febres Cordero, posterior presidente del Ecuador y alcalde de Guayaquil, fue parte del pacto que permitió el presunto “regreso a la democracia”<sup>19</sup>.

Gaitán Villavicencio señala que la élite comercial guayaquileña, vinculada con el grupo socialcristiano, siempre logró tener influencias a nivel nacional. Un caso paradigmático se dio con el presidente Sixto Durán Ballén (1992-1996).

*“Bastaba una llamada de León para que se aprueben presupuestos, e incluso se dispongan de partidas especiales para Guayaquil”* (entrevista, Guayaquil, 3 de abril, 2012).

La nacionalización de la influencia de la élite local se ha logrado controlando los órganos de poder, con influencia no solo en la Presidencia, sino en el Congreso e incluso en las Cortes de Justicia. La distribución de escaños en el Congreso ecuatoriano es una clara muestra de la influyente presencia que lograron alcanzar los socialcristianos a partir de la década de los 80 hasta el año 2006, cuando se rompe el ciclo de bonanza tras la llegada de Alianza País como primera fuerza en la Asamblea Constitucional.

---

18 Los grupos económicos de Guayaquil siempre lograron poner a sus representantes en el Estado. El mejor ejemplo es el expresidente León Febres Cordero, quien fue el representante de la Cámara de Industriales, diputado, presidente de la República, alcalde de la ciudad de Guayaquil, nuevamente diputado hasta antes de su muerte y, como se ha señalado, siempre se ha considerado uno de los mayores representantes de los intereses económicos de Guayaquil.

19 Verdesoto (2014), nos habla de un supuesto regreso a la democracia, ya que para el autor no se puede recuperar una democracia que nunca existió. Con ello se está planteando una crítica muy seria y es que el solo hecho de que existan elecciones y partidos no puede *per se* aludir la existencia de un sistema democrático.

**Tabla 2**  
Presencia del Partido Social Cristiano en la Legislatura 1984-2006

Años de las legislaturas	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2003	2006
Numero de diputados PSC sobre el total de diputados	9/71 Segunda fuerza	14 /71 Segunda fuerza	8/71 Segunda fuerza	16/72 Primera fuerza	21/77 Primera fuerza	26/77 Primera fuerza	27/82 Primera fuerza	28/121 Segunda fuerza	24/100 Primera fuerza	Lle- gada de Alianza País

Pero esa capacidad de incidir en lo nacional, como se ha mencionado, ha beneficiado a sectores económicos específicos. El sector bancario de Guayaquil, por ejemplo, hasta la crisis de 1999 poseía más del 50% de los activos de la Banca Nacional; ello implicó que lograron tener un control casi absoluto de las finanzas del país, y quizá por ello, los controles a la Banca siempre resultaron exiguos, llegando a formar un poder de veto en las políticas nacionales.

La ya histórica crisis de 1999, con la cual se dolariza la economía ecuatoriana, es una consecuencia de ese poder sin control, pero también fue una muestra de la influencia que los poderes económicos tienen sobre el poder político. En 1999, el alcalde de Guayaquil, en una defensa inédita de los capitales guayaquileños, brindó total apoyo a uno de los bancos con los peores problemas de liquidez y relacionado directamente con la corrupción que produjo el quiebre del sistema financiero, el congelamiento por más de un año de todos los depósitos, la posterior dolarización de la economía, el Banco del Progreso. Esa es la dependencia que tiene el poder político del poder económico, en la que un alcalde que se supone está al servicio de la ciudadanía, asume la representación de los bancos y de las cámaras de la producción de Guayaquil<sup>20</sup>. El alcalde, León Febres Cordero, concejales de la ciudad y diputados socialcristianos encabezaron la ya histórica “marcha de los crespones negros”, con la cual se defendió fervientemente a los capitales de la ciudad, bajo un discurso anticeutralista y en pro de la región. responsable de la crisis.

## EL DISCURSO REGIONALISTA

Hay un componente que en parte explica por qué estos grupos logran tener mayor facilidad para nacionalizar su influencia; es el regiona-

<sup>20</sup> Las cámaras de la producción hacen referencia a las cámaras de Industrias, Comercio, Pequeña Industria, Agricultura, Federación de Exportadores y Pesquería. Estos sectores tienen una fuerte alianza con el sector bancario.

lismo<sup>21</sup>, que ha caracterizado las relaciones entre Guayaquil y Quito. Dicho elemento se ha convertido en el mejor catalizador de las fuerzas regionales a nivel nacional. Y a pesar de que no logra mayor resonancia en otros territorios del país, resulta suficiente para poder presionar e incluso desestabilizar al centro. Sus llamados a la autonomía han logrado movilizar a la población en contra del Gobierno central y con ello presionar por demandas específicas. La “marcha de los crespones negros”, por ejemplo, si bien moviliza el sentimiento regional (Burbano de Lara, 2014), en el fondo fue una marcha en defensa de los capitales guayaquileños.

Así, a pesar de que el Banco del Progreso ya había sido liquidado por los probados actos de corrupción, logran reestablecerlo, y en nombre del “respeto a Guayaquil”, el presidente Jamill Mahuad (1998-2000) –quien fuera derrocado posteriormente por ser el responsable de la peor crisis económica, social y política que haya registrado el Ecuador– le extiende un plazo mayor para que el banco se capitalice y para que reabra sus puertas al público. Si bien se capitalizó, nunca más abrió las puertas a sus cuentaahorristas. A la vez, el alcalde Febres Cordero demandaba una reestructuración del directorio del Banco Central con la sugerencia de una serie de nombres para lograr un equilibrio regional en la institución. Ese uso perverso del regionalismo como mecanismo de presión para posicionar intereses locales en el ámbito nacional no ha logrado ser destruido por ningún gobierno. Aun con Rafael Correa y su apuesta por minar el poder de las élites regionales, se sigue usando la misma práctica.

A pesar de que la élite guayaquileña hoy está más limitada que con anteriores gobiernos, el nivel de oposición que ha generado el municipio de Guayaquil al Gobierno de Correa ha sido notorio. El 24 de enero del 2008 se organiza la marcha en contra de la Constituyente, que pronto se tornó en un movimiento que rechazaba el centralismo y luchaba por la dignidad y autonomía de Guayaquil. El objetivo, defender la administración municipal y protestar contra las acciones interventoras del gobierno y de la Asamblea Constituyente. Ejecutivos de empresas, comerciantes mayoristas y minoristas y representantes de instituciones guayaquileñas como las cámaras de comercio e industrias, así como la de la pequeña industria y la Junta Cívica, acudieron a la asamblea convocada por el alcalde Jaime

---

21 El regionalismo es una ideología motivada por un movimiento o partido político que, aún aceptando la existencia de una comunidad política superior como la nación, pretende la defensa específica de una de sus partes, es decir, de una región que se distingue por su homogeneidad en lo físico, lo humano y lo cultural.

Nebot. La marcha defendía el “no” al referéndum, que significaba el “no” al fortalecimiento del Estado central, que es el que ahora limita el poder de la élite local.

Actualmente, la capacidad de la elite guayaquileña de influir a nivel nacional ya no es a través de las instituciones, sino mediante la presión social de los grupos económicos, el uso de los medios privados de comunicación y el llamado a la desestabilización, como fue la convocatoria a la marcha del 25 de Junio de 2015 en contra del Gobierno de Rafael Correa.

### **CONTROL DE VÍNCULOS**

Los vínculos pueden ser materiales o inmateriales. Es decir, una institución de gobierno puede representar un vínculo material, pero a la vez dicha institución se convierte en una red de relaciones, en un flujo de comunicación. Así, la prestación del servicio a la cual determinada institución está abocada puede ser el motor que da vida a un partido local; a estas relaciones las llamamos vínculos inmateriales. Estos vínculos se pueden utilizar para potenciar el control de unos actores para reducir el poder de sus oponentes locales, cerrarles o abrirles espacios políticos a actores externos.

### **VÍNCULOS FORMALES**

Los estudios de caso revelan una característica persistente de la política en provincias autoritarias: la lucha de las fuerzas locales por minar a la oposición y por controlar el alcance del conflicto local. El gobierno local prevalece cuando el alcance del conflicto es localizado, cuando se elimina a la oposición y cuando se logran aliados y recursos en el ámbito nacional (Gibson, 2007: 164).

En la investigación de Henry Allan se detallan algunas de estas estrategias. Por ejemplo, promover reformas jurídicas que apoyen el proyecto municipal en Guayaquil con el objetivo de canalizar recursos directos para la entidad y de paso legitimarse como los actores del proceso. Así, a través del Consejo de Modernización del Estado, el Congreso Nacional –en el cual el PSC tenía mayoría– aprobó leyes que beneficiaron la puesta en marcha de un proyecto neoliberal de administración en Guayaquil; con ello se transfirieron recursos y competencias desde el Estado central con exclusividad para el municipio de Guayaquil.

*“Por otro lado, el alcalde Nebot presionaba a los presidentes de turno (primero Jamil Mahuad 1998-2000, Gustavo Noboa 2000-2003, Lucio Gutiérrez 2003-2005 y posteriormente Alfredo Palacio 2005-2006) para que contribuyeran al “desarrollo de Guayaquil”. Esta*

*presión se desarrollaba en dos niveles: la permanente amenaza de convocatoria a una consulta popular donde supuestamente se plasmarían los postulados de la autonomía y la utilización de fechas simbólicas como el 25 de Julio (fundación de la ciudad) o el 9 de Octubre (independencia) para presentar –en realidad exigir– a los Presidentes de la República “propuestas” para el “progreso” de la urbe” (Allan, 2011: 165).*

Esta forma de control de los vínculos entre el poder local y nacional permitió que el Gobierno local recibiera transferencias de recursos, bienes y competencias: el Cabildo logró la transferencia del manejo de los servicios básicos, sobre todo agua potable, alcantarillado y recolección de basura –que luego fueron privatizados–, el manejo de puertos, aeropuertos y carreteras; la creación del sistema de fundaciones y sobre todo una mayor transferencia de recursos a través de leyes especiales, “donación” del impuesto a la renta, transferencias discrecionales, la construcción del puerto de aguas profundas, del aeropuerto, del parque tecnológico, refinería de petróleo, concesiones de los servicios de telefonía, electricidad, vialidad, transporte, seguridad y sistema sanitario<sup>22</sup>.

### VÍNCULOS INFORMALES

Los “vínculos” entre las arenas de un sistema territorial son cruciales para la organización del poder. Esos vínculos entre ciudadanía y gobierno local se producen a través de una red de organizaciones barriales, “*que son las clientelas de los socialcristianos*” (Jorge Estrella, interview, Guayaquil, Abril 27, 2015) con las cuales controlan las 14 parroquias en las que está dividido Guayaquil, los llamados comités barriales que tienen articulación directa con la Municipalidad. Es a través de estos comités como se canaliza la atención del municipio en obras de alcantarillado, brigadas de salud, agua potable o el Programa Mucho Lote (programa de construcción de vivienda) (Burbano de Lara and Felipe, 2014).

Esa identificación real de buena parte de la población con los gobiernos de León Febres Cordero (1992-2000) y hoy el de Nebot (2000-

---

<sup>22</sup> Proyectos fracasados de Nebot fueron los intentos de controlar aproximadamente 100 millones de dólares de los fondos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para, según el Cabildo, construir 100.000 viviendas; la creación de un fondo nacional (compuesto por los impuestos a la renta, al valor agregado y a los consumos especiales) que luego sería redistribuido a las provincias de manera proporcional (*El Comercio*, 27 junio 2005); y, sobre todo, el intento de privatizar la electricidad, el dragado de los ríos Daule y Babahoyo (para facilitar el transporte fluvial), la aduana, y hasta la seguridad ciudadana (Allan, 2011: 167).

2015) se produce porque existe “una alquimia simbólica de lo cívico y el prestigio del Municipio” (Burbano de Lara, 2014: 404). Controlar ese vínculo le ha permitido a los socialcristianos mantenerse por 24 años consecutivos.

Para Willington Paredes, esto ha provocado:

*“una precariedad social, una subciudadanía, que acepta los estilos autoritarios de gobierno... Es necesario separar el gobierno local y el ser guayaquileños, en este momento hay una suerte de simbiosis y eso es peligroso para lograr ciudadanía”* (entrevista, Guayaquil, 10 de abril, 2015).

Esto provoca, en los hechos, que no exista ningún actor político aparte del Partido Social Cristiano-Madera de Guerrero. Se podría hablar de una gremialización económica de la ciudadanía, ya que son los gremios los que han asumido no solo la representación legítima de los intereses regionales, sino una suerte de representación de los ciudadanos guayaquileños. Sin duda, tener el control de esa articulación de intereses hace mucho más fácil el control de los vínculos locales. A esta representación gremial se suman, por supuesto, la Junta de Beneficencia, la Cruz Roja, el Cuerpo de Bomberos, la (ex) Comisión de Tránsito, la Junta Cívica, la Corporación Aduanera, el Club la Unión y las Fundaciones municipales, identificados todos bajo una forma de organización privada de lo público.

### **POSICIONAMIENTO DEL ESTADO Y CONTROL DE LA ÉLITE LOCAL**

Desde 2006, el Ecuador vive un proceso cargado de nacionalismo y una apuesta por la construcción de Estado a cargo del actual presidente, Rafael Correa. Ello ha implicado una reorganización de las fuentes de poder. La más urgente se ha centrado en la recuperación del Estado local, cooptando o eliminando viejos poderes locales. Este proceso de territorialización del Estado ha chocado con el tradicional devenir de las élites regionales, principalmente las élites guayaquileñas, que estaban acostumbradas a una administración sin control.

La apuesta del Estado central es disminuir la capacidad de influencia de la élite económica de Guayaquil en la política nacional, para lo cual ha iniciado un proyecto de reestructuración del Estado que, amparado bajo leyes como el COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial y Autonomía), intenta estructurar un proceso ordenado de penetración del Estado a nivel local. Con ello se pretende que el Estado se posicione en todo el territorio nacional, incluso que existan mayores garantías de participación política. Ello ha generado la aparición de nuevos líderes políticos a nivel local, que sin duda es-

tán limitando los tradicionales poderes que operaban desde ámbitos subnacionales.

Con el actual gobierno nacional, los socialcristianos han perdido gran parte de su tradicional influencia: no tienen representación en la Asamblea Nacional, en la cual hay una mayoría del partido de Gobierno, Alianza País; tampoco tienen representación en otros poderes del Estado como son las Cortes de Justicia o el Consejo Nacional Electoral, en los cuales había fuerte presencia socialcristiana. El liderazgo del presidente Correa a nivel nacional prácticamente eliminó la presencia de los socialcristianos como una fuerza política nacional; ha quedado reducida a su representación en Guayaquil con el Movimiento Madera de Guerrero.

Con el actual gobierno las tradicionales estrategias locales de control político desde la política nacional han sido eliminadas. Sin estas articulaciones, las élites locales parecen desposeídas del poder necesario para influir en el ámbito nacional.

Ese desplazamiento que han tenido los tradicionales poderes regionales ha generado cambios importantes en el país, y quizá por ello se hable de Rafael Correa como el mejor presidente que Ecuador ha tenido en las últimas décadas y el que ha garantizado mayor estabilidad política después de muchos años de caos (De Sousa Santos, Boaventura 2014); tal vez por primera vez haya logrado controlar las injerencias de las élites económicas que habían gobernado el Ecuador.

Esto ha generado cambios históricos como la mayor redistribución de la renta en la historia del Ecuador; el cobro de impuestos a los que más tienen ha logrado ingresos que han permitido una considerable reducción de la pobreza y el fortalecimiento de las clases medias.

Quizá es entendible el rechazo de las élites regionales al nuevo modelo, pero retomando a Tilly, lo que les queda a las élites es acoplarse y negociar con el poder central o generar una apuesta por la desestabilización del régimen. La historia de un país sin estado como es Ecuador ha dado un puesto privilegiado a las élites locales, en especial a las guayaquileñas; quizá estamos en un momento donde se está posicionado un estado que quiere disputar su poder. Y en ese intento, o negocia con las élites o mina su poder.

Las élites guayaquileñas no son un actor fácil, ya que aún manejan espacios importantes que las posicionan en el ámbito local y nacional: el municipio, las Cámaras de la Producción y los medios privados de comunicación. Reducir la fuerza de las élites locales es para el actual gobierno todo un reto, que debe ser tomado como prioritario si se intenta acabar con estos nichos autoritarios.

## CONCLUSIONES

Después de este análisis, podemos decir que se confirma la existencia de una estructura autoritaria del poder en Guayaquil, apoyada por una democracia electoral, pero bajo los mismos patrones que rigen al mercado: se ve al votante como un consumidor cautivo que tiene que escoger entre ser leal o salir del sistema, es decir, aceptar la oferta de su partido o no ser parte de dicho sistema dadiboso. Aquí el poder descansa en la élite; el votante es un consumidor más que, si quiere verse favorecido por algunas ventajas del sistema, tiene que entrar al mercado existente.

La ausencia de políticas nacionales con incidencia en Guayaquil ha permitido la creación de una especie de mercado-ciudad-Estado que, en realidad, responde a intereses particulares, donde interviene directamente la inversión privada en ausencia de un proyecto de ciudad.

Este enfoque territorial del poder logró construir no solo un nuevo esquema de ciudad, sino un sentido de lo “guayaquileño”, una especie de identidad que tiene profunda relación con el proyecto elitista de ciudad y que ha servido de soporte para legitimar localmente su proyecto económico. Pero, a la vez, este proyecto que pasa por lo político y lo económico ha reducido el concepto de ciudadano a la idea de “consumidor-usuario-contribuyente”(Nuñez, 2000). Lo anterior muestra sus consecuencias en la lógica desigual de reparto que implica el proyecto de ciudad en Guayaquil, porque no existe ningún organismo que fiscalice su trabajo, pero también porque no hay una ciudadanía organizada fuera de los parámetros socialcristianos. (Tomasi, 2013). El municipio se ha convertido en un único poder y en su propio interlocutor, seudogobernando una sociedad con serias carencias sociales y materiales. La priorización del mercado ha dejado huérfana a la clase media, y esta es una de las principales razones por las que no se generan espacios críticos que le disputen poder a las élites.

Podríamos decir que el intento de las fuerzas guayaquileñas por nacionalizar los intereses locales y controlar los vínculos entre lo nacional y lo local ha sido exitoso hasta la fecha. A pesar de los esfuerzos que realiza el Gobierno actual por restarle poder a la élite política y comercial guayaquileña, los resultados no son tan significativos.

El esquema analítico de Edward Gibson permite explicar teóricamente la estructura autoritaria en Guayaquil. Sus liderazgos logran posicionar los intereses de las élites económicas locales y no el interés de la mayoría. Se logra entender así sus estrategias y las condiciones políticas que los empoderan, al igual que los mecanismos posibles a través de los cuales tales regímenes pueden ser debilitados o desmantelados. Pero, a la vez, a través de este enfoque teórico se puede dar cuenta por qué la imposibilidad de la consolidación de un Estado nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Allan, Henry 2011 *Regeneración Urbana neoliberal, exclusión social, privatización de la seguridad y miedo a los pobres en la ciudad de Guayaquil*. Doctoral Dissertation. Departamento de Ciencia Política. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Andrade, Xavier 2005 “Guayaquil. Renovación urbana y aniquilación de lo público” en Fernando Carrión M. y Lisa Hanley (eds.) *Regeneración y revitalización urbana en las Américas: hacia un Estado estable* (Quito: FLACSO-Ecuador).
- Burbano de Lara, Felipe 2014 *Las revueltas de las periferias: Movimientos regionales y autonomías políticas en Bolivia y Ecuador* (Quito: FLACSO-Ecuador).
- Bustamante, Fernando 1999 “La política de las autonomías” *Ecuador Debate* 48: 25–36.
- Cueva, Agustín 1988 *El Proceso de Dominación Política en el Ecuador* (Quito: Planeta del Ecuador).
- De la Torre, Patricia 2004 *Stato Nostro. La cara oculta de la beneficencia en el Ecuador* (Quito: Abya-Yala).
- De Sousa Santos, Boaventura 2014 “¿La Revolución ciudadana tiene quién la defiende?” Retrieved from <http://blogs.publico.es/>
- Frank, Jonas 2007 *Decentralization in Ecuador. Actors, Institutions, and Incentives* (Baden-Baden, Germany: Nomos).
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara 2001 *Los dueños del poder. Los Partidos Políticos en el Ecuador* (Quito: FLACSO/Ecuador).
- Gervasoni, Carlos 2010 “Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces” en *Journal of Politics in Latin America* 2: 13–52.
- Gibson, Edward 2006 “Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos” en *Desafíos* 14.
- Gibson, Edward 2007 “Control de límites: Autoritarismo Subnacional en países democráticos” en *Desarrollo Económico* 47: 163–91.
- Gibson, Edward 2008 “Subnational Authoritarianism and Territorial Politics: Charting the Theoretical Landscape” en *American Political Science Association Annual Congress* (August): 28–31.
- Gibson, Edward 2010 “Politics of the Periphery: An Introduction to Subnational Authoritarianism and Democratization in Latin America” en *Journal of Politics in Latin America* 2: 3–12.

- Giraudy, Agustina 2009 "Subnational Undemocratic Regime Continuity After Democratization: Argentina And Mexico In Comparative Perspective". Doctoral Dissertation. Department of Political Science, University of North Carolina at Chapel Hill.
- Giraudy, Agustina 2011 "La Política Territorial De La Democracia Subnacional." *Journal of Democracy en Español* 4 (July).
- León, Jorge 2004 "Elecciones Locales en Ecuador: Cambios y Constantes." *Bulletin de l'Institut Francais d'Études Andines* 33.
- León, Jorge 2010 La territorialización de la política en el Ecuador contemporáneo. *Democracia intercultural y representación política en América Latina*: 171-192.
- Migdal, Joel 2008 "Estudiar el Estado." *Revista Académica de Relaciones Internacionales* (8).
- Montúfar, César 2011 *León Febres Cordero y la reconstrucción neoliberal: Los orígenes del auge y fracaso de la derecha contemporánea en el Ecuador 1984-1988* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar).
- Núñez, Ana 2000 "Los unos y los otros en la lucha por la apropiación del espacio" *Ciudad Virtual de Antropología y Arqueología, recursos de investigación, congreso virtual*.
- Spears, Ian 2004 "States-within-States: An introduction to their empirical attributes" en *States-Within-States: Incipient Political Entities in the Post-Cold War Era*: 15-34.
- Tilly, Charles 1985 "War Making and State Making as Organized Crime" en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (eds.) *Bringing the State Back* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Tomasi, Arduino 2013 "Apuntes sobre la administración socialcristiana". Disponible en <https://www.gkillcity.com/>
- Tsebelis, George 2004 *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton: Princeton University Press).
- Verdesoto, Luis 2014 *Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador 1979 - 2011* (Quito: Abya-Yala).



Franklin Ramírez Gallegos\*

## **CAMBIO POLÍTICO, AUTONOMÍA ESTATAL Y POSNEOLIBERALISMO EN ECUADOR**

**(2007-2012)\*\***

### **1. EL RETORNO DEL ESTADO Y LA HETERODOXIA SUDAMERICANA**

Quebrar la iniciativa política de los Estados para promover el desarrollo, regular los mercados, redistribuir la riqueza y orientar el conjunto social ha sido parte medular del proyecto neoliberal a nivel global. Contra este proyecto se dirige, hoy en día, el vigente relanzamiento del Estado al primer plano de la coordinación social en los países gobernados por diversas coaliciones de izquierdas en América del Sur. En efecto, en su globalidad, los denominados gobiernos progresistas de la región han puesto en el centro de su agenda la reconstrucción de las mediaciones políticas que, históricamente, contribuyeron a la *integración subordinada* de los territorios nacionales en el sistema capitalista global. La recomposición de tales mediaciones se catapulta, a nivel nacional, desde el dinamismo del Estado en la promoción del desarrollo endógeno, la regulación de los mercado y la inclusión social y, a nivel regional, en la configuración del espacio político regional.

\* Franklin Ramírez Gallegos es profesor-investigador del Departamento de Estudios Políticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador.

\*\* Publicado en *Latin American Perspectives*, Issue 206, Vol.43, No.1, January 2016, 143-157.

La noción de integración implica, no obstante, que un Estado no puede escoger no estar integrado –¿es efectivamente viable una estrategia de aislamiento?– y que actúa en un contexto internacional determinado. Aún en el marco del debilitamiento estatal promovido por el neoliberalismo ello nunca significó que las políticas nacionales sean irrelevantes sino que están limitadas por las pautas de la acumulación global. Bajo tales límites estructurales y en medio de una intensa conflictividad política, el vigente ciclo de los gobiernos de izquierdas coloca a la acción estatal como el principal engranaje de un conjunto de estrategias que procuran apuntalar mayores grados de autonomía y soberanía en relación a la determinación global (Thwaites, 2008).

Aunque para diversos sectores, incluso progresistas, el espacio de lo local –“ciudades-estado”, “regiones autonómicas”, etc.- brinda las mejores condiciones para la recomposición democrática de las mediaciones políticas y sociales con los mercados globales<sup>1</sup>, los gobiernos de izquierdas han optado por otra estrategia de posicionamiento en la estructura global de poder: reconstruir la dimensión estatal-nacional de la acción pública y delinear un espacio político regional de geometría variable (UNASUR, CELAC, ALBA). Se instaaura así a nivel sudamericano un ciclo “neo-soberanista” atravesado por la afirmación estatal de la auto-determinación de los intereses nacionales y por la apuesta geo-política de la integración inter-estatal. El carácter novedoso y disruptivo de dicha estrategia proviene del quiebre simultáneo con nacionalismos refractarios a reconocer la dinámica de los intercambios globales y con la perspectiva neoliberal de una integración regional regida por el puro flujo del libre comercio<sup>2</sup>.

Así, luego del prolongado ciclo de des-estatización de la economía y des-nacionalización de la soberanía política que acompañó a la hegemonía del Consenso de Washington en América Latina (Cavarozzi, 1999), las arenas estatales reemergen como el terreno en el que se ponderan los intereses nacionales sin cuya reivindicación resulta inviable disputar vías alternativas de desarrollo y de inserción externa en el globo. Tal orientación estatal es siempre una posibilidad condicionada por las lógicas de la acumulación global y por la capacidad de las fuerzas en disputa en cada territorio para inscribir sus demandas en la materialidad del Estado e incluso para encaminarlo como el principal recurso para la defensa de los intereses generales. Ello abre el inte-

---

1 Durante los años 90 diversos partidos de izquierda y movimientos sociales plantearon que el poder local, la descentralización y las autonomías territoriales podrían ser una respuesta política a la fuerza de la globalización del capital. Para el caso ecuatoriano ver A. Barrera et. Al (2000).

2 Sobre el nuevo carácter de la integración regional ver G. Long y A. Bonilla (2010).

rrogante, en cada formación social, sobre las dinámicas del conflicto sociopolítico que atraviesan la toma de decisiones de las elites gobernantes y confieren determinado sentido histórico a la acción estatal.

Ahora bien, decir que el retorno del Estado supone la quiebra del poder de las finanzas globales y del consenso neoliberal resulta una generalización tan banal como aquella que sostiene que todo lo que toca al Estado alimenta al capital. Para entender la orientación general del cambio político en curso cabe más bien indagar en tres cuestiones fundamentales. Por un lado, en qué medida el relanzamiento del Estado logra desmontar al núcleo duro de la agenda neoliberal establecida, con diferentes modalidades y ritmos, en cada país. Por otro, si las políticas de transición de los nuevos gobiernos abren la vía para disputar en el mediano plazo la configuración de esquemas alternos de acumulación y distribución de la riqueza social. Ambas cuestiones están atadas a la capacidad de las coaliciones gobernantes para *conducir el andamiaje estatal con relativa autonomía* respecto a las constelaciones neoliberales y a los grandes intereses de cada nación. La conquista de la autonomía estatal es entonces el tercer campo de análisis a considerar.

Este texto discute estos tres interrogantes a partir del análisis del conflictivo proceso de cambio político abierto en el Ecuador con el gobierno de la Revolución Ciudadana<sup>3</sup>. Se presta particular atención al trastocamiento de los factores de poder que han permitido al poder civil ampliar la autonomía relativa del Estado y relanzarlo como eje de una agenda de políticas públicas asociada con la superación del neoliberalismo. El último apartado del texto se concentra en las tensiones de dicha transición.

## 2. LA RECONFIGURACIÓN DEL COMANDO ESTATAL

En 2002 el Coronel L. Gutiérrez es electo Presidente de la República. Para llegar al poder Gutiérrez se presentó como un candidato independiente de la estructura partidaria y estableció una alianza con el Movimiento Pachakutik (PK), brazo electoral del movimiento indígena ecuatoriano (MIE), y con el Movimiento Popular Democrático (MPD), un partido de línea maoísta que controla el gremio docente y diversas organizaciones estudiantiles. Estas formaciones habían jugado un destacado papel en la resistencia al neoliberalismo. Luego de un breve paso por la prisión<sup>4</sup>, Gutiérrez fue invitado como conferencista

---

3 Así se denomina oficialmente al proceso de cambio abierto con la llegada de Rafael Correa a la Presidencia de la República desde enero 2007.

4 Por su participación en el derrocamiento presidencial de J. Mahuad quien propició un salvataje bancario que ocasionaría la más grande crisis económica de la historia republicana.

al Foro Social Mundial. Se lo comparaba con Hugo Chávez. Fidel Castro asistió a su posesión presidencial. Por ello, los sectores dominantes veían con temor como militares, indígenas y sectores de izquierdas llegaban al poder. En el polo progresista se esperaba al menos el inicio de una fase post-ajuste.

Tales expectativas se derrumbaron rápidamente. Gutiérrez formó un gabinete que dejaba en un rol secundario a PK y al resto de la izquierda, continuó con la ortodoxia neoliberal y se alineó con el eje Washington-Bogotá. El Coronel llegó al poder, no obstante, en un contexto de oportunidad equiparable a aquel en que pocos años después lo hiciera R. Correa: desgaste del sistema de partidos<sup>5</sup>, faccionalismo entre las elites dominantes<sup>6</sup> y pérdida de legitimidad del Consenso de Washington<sup>7</sup>. Gutiérrez contó además con el apoyo del aún poderoso movimiento indígena que apenas un año antes de las elecciones de 2002 había escenificado un masivo levantamiento contra el incremento del precio de los combustibles.

Cuando Correa asume la Presidencia este último factor no gravitaba ya en el escenario político. A pesar de haber retirado rápidamente su apoyo al Coronel, las organizaciones indígenas habían perdido parte de su prestigio y capacidad de movilización luego de su frustrada experiencia gubernativa. Alrededor del agotamiento indígena se asistía a una erosión del conjunto de la movilización social. Los resultados electorales del 2006 recogían dichas tendencias. El candidato de PK apenas alcanzó 2,19% de los sufragios, el peor resultado obtenido por el movimiento desde sus orígenes en 1995. El MPD obtuvo 1,3% de la votación. Por el contrario, el postulante de la derecha oligárquica –el multimillonario bananero Álvaro Noboa– ganó la primera vuelta con 27% de los votos, es decir, 10 puntos más de los que obtuviera en 2002 cuando fue derrotado, desde el primer turno, por Gutiérrez. La candidatura del outsider, R. Correa, solo obtuvo 23% de los votos luego de ver frustrada la posibilidad de acordar una alianza con PK. En el ballottage, Correa es electo Presidente con 54% de los vo-

5 Entre 1995 y 2006 el promedio de credibilidad de los partidos no llegó al 8%. En 1997 el 48% de la ciudadanía manifestaba que la democracia puede funcionar sin ellos. En 2008 el porcentaje de ecuatorianos con esta posición alcanzó 61 puntos. (Freidenberg, 2000 y SENPLADES-INEC, 2008).

6 El fracaso de la privatización de las empresas de telefonía y electricidad, hacia fines de los 90, es solo un ejemplo de las consecuencias de tal tipo de disputas (Diario HOY, 2002).

7 Para 1998, 73% de los ecuatorianos afirmaban confiar en la economía de mercado. Cuatro años más tarde dicha cifra descendía al 54% y en 2007 al 44% (Latinobarómetro, 2008).

tos. En lo posterior las relaciones entre la Revolución Ciudadana y el MIE se tornarían turbulentas<sup>8</sup>.

¿Cómo explicar las diferentes trayectorias que siguieron dos coaliciones catapultadas a la disputa del poder en similar contexto político y con análoga proyección anti-neoliberal?

El factor a considerar es el distinto grado de autonomía que cada uno de los dos gobiernos logró adquirir con respecto a específicos grupos de poder local y a la constelación de agentes afines al mantenimiento de la agenda neoliberal. Entre la primera y la segunda vuelta del año 2002 Gutiérrez abandonó su discurso radical luego de viajar a los Estados Unidos para entablar diálogos con actores políticos, empresariales y con el FMI. Apenas electo designó como Ministro de Finanzas a un economista ortodoxo proveniente de la gran banca nacional y planteó la tesis de que Ecuador sería el “mejor aliado” de Bush Jr. Aún antes de empezar su mandato la continuidad neoliberal estaba garantizada. Gutiérrez no tuvo ni la voluntad de poder, ni la capacidad de gestión, para resistir la presión que históricamente han ejercido sobre el gobierno civil los poderes económicos y los diversos agentes que operan, a nivel nacional y global, como correa de transmisión de políticas favorables al gran capital.

Mientras, Alianza País (AP)<sup>9</sup> y sus aliados –entre los que destacan el Partido Socialista– mantuvieron a lo largo de la campaña el discurso radical, anti-neoliberal e izquierdista con que emergieron a la vida pública. Su confrontación a las elites y los partidos dominantes no operó como mero recurso de campaña. Dicho posicionamiento estaría ligado a la virtual ausencia de grandes financiamientos de parte de los grupos nacionales de poder económico a la candidatura de Correa. La “acumulación política originaria” de la Revolución Ciudadana reposa en tal elemento. Por ello, a la hora de nombrar su gabinete, Correa pudo evitar la presencia de figuras cercanas a los sectores empresariales y financieros. Fueron los miembros fundadores del órgano de dirección del movimiento gobernante quienes ocuparon los cargos estratégicos del aparato estatal.

En el núcleo fundador de AP aparecían antiguos dirigentes de la izquierda tradicional, intelectuales y activistas de la nueva izquier-

---

8 Sobre el descenso de la conflictividad social ver Sánchez-Parga (2010). Sobre esta cuestión y sobre la frustrada alianza electoral entre AP y el MIE ver Ramírez Gallegos (2010).

9 Alianza P.A.I.S (Patria Altiva I Soberana) es el nombre de la plataforma electoral constituida para presentar la candidatura de Correa en 2006. En su 1ra. convención nacional (2010) se mantuvo como movimiento político –no partido– y se ratificó su identidad socialista, alfarista y bolivariana.

da, figuras provenientes de nóveles organizaciones ciudadanas y personajes sin trayectoria militante, más bien cercanos al entorno personal de Correa. Emergía así una fuerza heteróclita amalgamada bajo el horizonte de un anti-partidismo radical, la voluntad de superar el neoliberalismo y el peso del liderazgo presidencial. Tal perfil entrañaba una ampliación del espectro de la representación social de las fuerzas de izquierda hacia lo que Quintero denomina “los sectores sociales auxiliares o las clases intermedias de la estructura global del país”<sup>10</sup>. Aunque dicha composición de clase no supone la proyección política de los trabajadores -como en los orígenes del Partido de los Trabajadores en Brasil- o de los sectores campesino-indígenas -como en el Movimiento Al Socialismo (MAS) boliviano- en el Estado, sí suponía el ascenso al poder de un abanico de fracciones de las clases medias, algunas muy radicalizadas, activas y cercanas a dichos sectores en la movilización contra el neoliberalismo. La diferenciación con las clases dominantes y los grandes grupos de poder emergía como condición de la disputa por la autonomía estatal.

Cuando el día de su posesión Correa firmó el decreto que convocaba a Consulta Popular para decidir sobre la instalación de una Asamblea Constituyente, a pocos les quedaban dudas sobre la voluntad del nuevo gobierno para quebrar el dominio de elites y partidos tradicionales. Éstos últimos se habían opuesto frontalmente, durante el período posterior al derrocamiento popular de L. Gutiérrez (abril 2005)<sup>11</sup>, a cualquier intento de reforma política que pudiera ser procesado por fuera de los espacios institucionales en que mantenían pleno dominio. El sostenimiento de dicha disputa amplió el respaldo popular a Correa. Ese apoyo y la capacidad decisional del Presidente eran los únicos factores de poder que el gobierno podía movilizar en su favor pues sus resortes institucionales y organizativos eran nulos: en el marco de la estrategia anti-partidaria que delineó en la campaña de 2006, AP optó por no presentar candidaturas parlamentarias. Correa aparecía así como el primer Presidente que no sólo ganaba elecciones sin sostenerse en partido alguno, sino que empezaba a gobernar sin un bloque afín en el Congreso, sin una fuerza política propia y sin el soporte de robustas organizaciones sociales. Paradójicamente, tal configuración de poder sería otra de

---

10 Se trata de “sectores intermedios, urbanos y rurales, trabajadores asalariados no proletarios, pequeña burguesía urbana y rural, intelectuales, burócratas, profesionales urbanos y rurales, pequeños y medianos comerciantes, transportistas, obreros en activo y empresarios nacionalistas” (Quintero, 2007: 41).

11 Sobre la protesta popular que derrocó a Gutiérrez ver Ramírez Gallegos (2005).

las condiciones que hacia futuro permitirían al gobierno actuar con relativa independencia de los diversos intereses organizados.

Sin representación parlamentaria y con la oposición controlando la mayoría legislativa, la convocatoria al referéndum fue objeto de una intensa pugna entre los dos principales poderes del Estado. Si anteriores crisis políticas se resolvieron con las destituciones presidenciales de jefes de gobierno sin sólidos bloques parlamentarios y con baja credibilidad social<sup>12</sup>, en 2007 sucedía lo inverso: un Presidente cuyo único capital era el robusto apoyo popular a su figura provocaba, sin estricto apego a derecho, la destitución –por parte del Supremo Electoral- de 57 diputados acusados de obstruir ilegalmente el referéndum. La “caída parlamentaria” viabilizó el proceso constituyente.

El 80% de la ciudadanía se pronunció a favor de la instalación de la Convención en el referéndum convocado en marzo 2007. La izquierda triunfó ampliamente, además, en las elecciones para constituyentes a fines de ese año: AP obtuvo 80 de los 130 curules y el resto de fuerzas progresistas 10 más. La contundencia de los resultados electorales consolidaba la proyección de la Revolución Ciudadana y dejaba a los partidos dominantes sin mayor capacidad de incidencia en los debates constitucionales. La amplia aprobación de la Carta Magna (63%) en la Consulta Popular de septiembre de 2008 fue otro golpe político para estos sectores y el conjunto de la derecha criolla. La oposición al nuevo texto constitucional acercó al empresariado, a los grandes medios de comunicación, a la cúpula de la iglesia católica y a los partidos dominantes desde el retorno democrático (1979).

La continua ratificación popular de la Revolución Ciudadana, en el curso del mini-ciclo electoral 2006-2008, recogía la progresiva ampliación del campo de articulaciones políticas en torno a su proyecto de cambio y ampliaba su espacio de legitimidad democrática. Sin embargo, aunque primordiales, las victorias electorales no alcanzan por sí solas a recortar la influencia de los poderes fácticos sobre la agenda pública. A este respecto la contienda democrática no es sencilla. La procura de la autonomía estatal demanda una combinación de reformas progresivas y de decisiones políticas radicales que pongan en crisis la captura de las instituciones públicas por específicos intereses. Cabe entonces repasar las reformas y decisiones adoptadas en este sentido por el gobierno ecuatoriano en los últimos cinco años.

---

12 Además de L. Gutiérrez en 2005, otros dos Presidentes democráticamente electos fueron cesados de sus funciones en medio de importantes movilizaciones sociales: A. Bucaram en 1997 y J. Mahuad en 2000.

### 3. LA POLÍTICA DE LA AUTONOMÍA ESTATAL

En el curso de la Asamblea Constituyente (2007-2008) la Revolución Ciudadana tomó una serie de medidas que, reivindicadas desde hace más de una década por el movimiento popular, daban cuenta de la reconfiguración de la matriz de poder social en el país: el fin del convenio de cooperación militar que permitía a EE.UU tener presencia en la Base de Manta; la ratificación de la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana OXY; la suspensión de la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU; la ilegalización de la terciarización laboral; la incautación a los bienes de los banqueros implicados en la quiebra del sistema financiero y la dolarización de la economía (1999-2000), entre otras. La orientación programática de tales decisiones expresaba el virtual desacoplamiento entre el gobierno civil y el bloque de poder que sostuvo el proceso de liberación de la economía, la captura rentista de las instituciones y la subordinación de la política exterior a los intereses de Washington.

En los inicios del gobierno este conjunto de opciones políticas respondía a la voluntad de la fuerza gobernante. En lo posterior, sin embargo, dicha capacidad decisional se catapultó en la reconstrucción de los factores de poder que, debilitando a las coaliciones neoliberales, habilitarían la recuperación de la acción estatal. Cuatro líneas de agenda pública y regulación institucional han tenido alta relevancia al respecto:

- a. La gestión nacional –sin interferencia del capital global- de una *porción sustantiva del excedente local proveniente de rentas de recursos estratégicos*. La creación, fortalecimiento y /o capitalización de empresas públicas en sectores claves de la economía (petróleo, minería, servicios públicos, etc.) y la renegociación de contratos con diversas transnacionales de cara a incrementar los márgenes de participación estatal en los ingresos y regalías que se producen en tales sectores aparecen como decisiones fundamentales de cara a la creación y (re) apropiación estatal de recursos con alta capacidad de generación de renta diferencial<sup>13</sup>. Dicha estrategia es de suma importancia para un Estado periférico que busca elevar los grados de libertad respecto al poder global y financiar con capitales propios el desarrollo nacional.

---

13 Para 2011 la extracción pública duplicaba la extracción privada de petróleo y luego del proceso de renegociación de contratos el Estado percibe U\$D 46 millones adicionales por cada dólar de aumento en el precio del barril (Senplades, 2012).

- b. El *resquebrajamiento de las correas de transmisión decisional del capital financiero sobre la economía nacional*. Luego de la apertura de una auditoría integral de la deuda externa<sup>14</sup> y de la declaratoria de ilegitimidad de ciertos tramos de endeudamiento, el gobierno nacional encaminó procesos de judicialización contra presuntos implicados en la adquisición fraudulenta de crédito, declaró una moratoria técnica y, posteriormente, entró en un default de una parte significativa de la deuda contenida en los bonos 2012 y 2030. Bajo este marco el país logró retirar el 93% de la deuda representada en tales bonos. La transformación de la gestión pública de la deuda adquirida hasta 2006 implicó la reducción substantiva del peso de la deuda externa en la economía nacional<sup>15</sup> y, de modo más significativo, recortó el poder de la especulación financiera en su torno.
- c. Un *nuevo esquema de regulación del capital financiero*. En procura de bajar las tasas de interés, conseguir la repatriación de las reservas bancarias depositadas en el exterior, dinamizar el aparato productivo y apuntalar a la banca pública y cooperativa el gobierno revirtió el patrón de desregulación financiera puesto en marcha desde 1992. Particularmente sensible en esta perspectiva fue la expedición, desde el poder legislativo, de una nueva regulación que elimina la autonomía de Banco Central y determina la centralidad del poder ejecutivo en la fijación de la política monetaria. Para el discurso ortodoxo, la independencia de los bancos centrales es un valor fundamental a fin de conquistar la confianza de los mercados. En relación a la regulación del poder bancario la Constitución estipuló que su propiedad accionaria se concentre solo en actividades ligadas al sector. Se ha prestado especial atención a la desvinculación accionaria entre la banca y los grandes medios de comunicación. Progresivamente se ha ampliado además la franja impositiva (de 1 a 5% entre 2007 y 2011) a la salida de capitales y el incremento de tributos a las ganancias bancarias.

---

14 En 2007 por decreto ejecutivo se crea la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), conformada por expertos, ciudadanos y representantes de organizaciones nacionales e internacionales. La CAIC auditó diversas modalidades de adquisición crediticia a nivel comercial, multilateral, bilateral.

15 Así, mientras que la ratio deuda pública/PIB llegaba al 49% en el período 2000-2006, en el período 2007-2011 se coloca en 25%. En cuanto al gasto público, si en 2006 se destinaba 24% del presupuesto al pago de la deuda externa, para fines de 2011 esta cifra baja al 7% (Senplades, ob.cit).

*d. La reforma institucional y el poder de fijar la agenda pública.* A fin de recuperar la rectoría del poder civil sobre el conjunto de la política pública, el gobierno diseñó una ambiciosa reforma institucional que comprende, al menos, tres ejes. Por un lado, la implantación de la planificación pública como eje articulador de la agenda nacional y las agendas sectoriales. Según la Constitución la planificación es una competencia exclusiva del Estado central. Tal tarea se ve reforzada por la prescripción de vincular planificación e inversión y por la apertura de una Cuenta Única del Tesoro Nacional (en el pasado existían una serie de cuentas y pre-asignaciones a determinados sectores y programas). En segundo lugar, el emplazamiento de los Ministerios como únicos rectores de la política pública en los campos de su incumbencia. Se eliminaron para el efecto un conjunto de agencias, consejos, comisiones, etc., que aún si estaban adscritas a la Presidencia guardaban para sí un considerable nivel de control sobre segmentos neurálgicos de la agenda pública. Por último, el desmontaje de influyentes estructuras corporativas en diversos ámbitos de gestión. Aunque el gobierno puso énfasis en suprimir la presencia de las fracciones del capital privado en todo consejo de política pública en que tuvieran voz y voto<sup>16</sup>, tales reformas también afectaron el poder decisional de determinados gremios populares sobre ciertos sectores<sup>17</sup>. Esta serie de reformas ha supuesto un ajuste en la comunidad de tomadores de decisiones en la perspectiva de incrementar la capacidad del gobierno civil para fijar la agenda pública.

El apuntalamiento de cada una de estas líneas de acción abrió diversos frentes de conflictividad política. Por ‘arriba’, con los gremios asociados a la banca, al comercio, a los medios de comunicación y a otros sectores privados que han confrontado sistemáticamente lo que consideran el estatismo de la Revolución Ciudadana. La política tributaria ha abierto, por ejemplo, diversas querellas judiciales entre el gobierno y el alto mundo empresarial. A la vez, mientras algunas empresas transnacionales han denunciado al Ecuador ante tribuna-

---

16 Por ejemplo, en la Corporación para la Promoción de Exportaciones e Inversiones se suprimió la presencia de exportadores y cámaras empresariales -que ocupaban el 62% del órgano colegiado frente al 31% de la representación del sector público-. En lo posterior se lo remplazo por un órgano público.

17 Tal es el caso del resquebrajamiento del control del gremio de profesores públicos sobre las tareas de selección y evaluación docente. El gobierno implantó la presencia estatal en tales tareas.

les globales de comercio e inversiones<sup>18</sup>, en no pocas ocasiones los circuitos financieros han jugado la carta de la fuga de capitales, la quiebra bancaria o el fin de la dolarización. Por 'abajo', diversas organizaciones sociales (docentes, indígenas) reivindican la legitimidad de la presencia de intereses gremiales e identidades colectivas en las instituciones públicas. Denuncian así la pérdida de representación en diversos espacios estatales como un déficit de participación social, un atentado a su autonomía y un intento gubernamental por copar las instituciones. Buena parte de la protesta social en el vigente gobierno alude a la cuestión de la legitimidad democrática del corporativismo (Ramírez Gallegos, 2011). Otros sectores (gremios públicos) contestan la eliminación de fueros, instituciones y resguardos especiales en la administración pública. Según el gobierno se trata de formas de apropiación particularista del Estado que impiden la universalización de los derechos<sup>19</sup>.

El sentido de dicha conflictividad expresa, en cualquier caso, la pérdida de influencia de una amplia gama de intereses sociales que habían conquistado previamente espacios de representación, poder de decisión y/o capacidad de gestión al interior del aparato estatal. De particular importancia, en vista de la evolución política del país durante los años 90, ha sido el desplazamiento del lobby bancario-especulativo de las redes de política pública que pesan en la determinación de la agenda económica. No cabe perder de vista que el bloque político conformado por los partidos pro Consenso de Washington y la banca condujo al país, pocos años antes, a la más grave crisis de su historia republicana.

En efecto, la crisis bancaria y la posterior dolarización de la economía (2000) tuvieron lugar en el contexto del predominio de las finanzas sobre el poder civil. El gobierno demócrata-cristiano de entonces asumió a lo largo de la crisis que los problemas fundamentales de la coyuntura eran la fragilidad del sistema financiero y la debilidad fiscal. Bajo ese marco las autoridades económicas justificaron la ayuda ilimitada a la banca en problemas<sup>20</sup>. El gobierno asumía así que la reducción del ritmo de actividad y el crecimiento del desempleo po-

---

18 La mayoría de las querellas contra el Estado se deben a las decisiones gubernamentales dirigidas a la renegociación de los contratos con diversas transnacionales.

19 El putsch policial del 30 de septiembre de 2010 estaría vinculado a diversas reformas institucionales encaminadas a deshacer mecanismos de protección estamental de la fuerza pública (Paz y Miño, 2011).

20 Los recursos públicos canalizados a tal sector llegaron al 24% del PIB en 1999 (Romero, 1999)

dían ser manejados como males menores. Como a lo largo del ajuste se priorizaba la estabilización financiera a la actividad productiva<sup>21</sup>.

En marzo de 1999 el Presidente J. Mahuad decreta el congelamiento de los depósitos de los ahorristas (el feriado bancario). El Banco Central continuaba su política de intensa emisión monetaria para evitar que se desmorone el sistema financiero. La contradicción era clara: mientras se disminuía el presupuesto para el sector social y se procuraba disminuir el déficit fiscal, el Estado daba apoyo sistemático al sector bancario privado. Cuando meses más tarde uno de los pocos banqueros enjuiciados denunció que sus aportes a la campaña presidencial habían sido mal utilizados fue posible entender el engranaje político de la crisis: “[Mahuad] fue rehén de los financistas de su campaña y ellos tuvieron el timón hasta el último día de su mandato” (Estupiñán, 2000: 16). En un entorno de finanzas desreguladas, los “nexos oligárquico-mafiosos” entre la banca y la clase política garantizaban la protección de específicos grupos de poder a costa del conjunto de los intereses sociales (Ramírez Gallegos y Rivera, 2005).

Aunque en medio de la crisis Mahuad fue derrocado, el poder bancario prosiguió intacto. La derecha se realineó en torno a la dolarización de la economía y la continuidad del neoliberalismo. Diversos banqueros ocuparon poderosas funciones en los gobiernos subsiguientes. L. Gutiérrez, ya se ha dicho, les entregó el poderoso Ministerio de Finanzas. Mientras, en el parlamento, los partidos dominantes bloqueaban la intervención sobre los bienes de los banqueros e impedían que se otorgue inmunidad a las autoridades de control para procesarlos (Estupiñán, *ibid.*). Los juicios abiertos en su contra fueron tortuosos ejercicios de escamoteo del poder público. Las autoridades inmiscuidas en ellos terminaron muchas veces enjuiciadas mientras se postergaba la devolución de los ahorros incautados a la ciudadanía.

En medio del proceso constituyente, la posición de la Revolución Ciudadana respecto a las secuelas del salvataje bancario fue decisiva para erosionar la influencia de la banca. A mediados de 2008, con el respaldo de todos los poderes del Estado, Correa anuncia la incautación de 200 empresas del grupo Isaías -uno de los sectores empresariales más poderosos del país- a fin de recuperar una parte de los 660 millones de dólares que los ahorristas y el Estado habían perdido a favor de tales grupos durante el feriado bancario. El emporio Isaías era afectado por el poder público en una medida sin precedentes en el vigente ciclo democrático. El respaldo popular a la medida fue unáni-

---

21 En 1999 se cerraron 2500 empresas. La desocupación abierta pasó de 9.2% en marzo de 1998 a 17% hasta en julio de 1999 (Romero, *ob. cit.*)

me: el Estado daba señales de su disposición a actuar en nombre del bien colectivo.

La incautación expresaba la apertura de una coyuntura, inédita en el período democrático abierto en 1979, en que las condiciones de poder habilitan y legitiman la operación de un Estado en capacidad de enfrentar, e incluso zanjar a favor del interés general, múltiples negociaciones con diverso tipo de agentes sociales que habían capturado segmentos claves de la política pública a favor de sus pequeños intereses.

#### **4. HACIA UNA AGENDA POSNEOLIBERAL**

En el discurso neoliberal la globalización ha sido vista como una situación en la cual los Estados-nación pierden relevancia (Bresser Pereira, 2007). La Revolución Ciudadana, al contrario, coloca al Estado como agente fundamental para encaminar una estrategia de desarrollo nacional. Allí una de las principales diferencias con la agenda del Consenso de Washington: la reconstrucción de un *proyecto nacional* a partir del que se desmonta el núcleo duro del programa neoliberal. Aunque en ello coinciden diversos países de la región, una particularidad del proceso ecuatoriano reside en la “constitucionalización” de las políticas de ruptura. A continuación se describen algunas de ellas.

*La afirmación del rol del Estado como promotor del desarrollo.* De modo contrario al discurso ortodoxo, que plantea que el ahorro externo y la inversión extranjera son los principales mecanismos de financiamiento del desarrollo, el gobierno ha otorgado prioridad a los capitales nacionales y al ahorro interno como medios para dinamizar el desarrollo nacional. La Revolución Ciudadana expidió, en este sentido, el Código de Planificación y Finanzas Públicas que amplía los instrumentos presupuestarios de acción pública y desmonta las sinuosas regulaciones encaminadas en décadas pasadas para reducir a su mínima expresión la posibilidad de dinamizar el gasto público<sup>22</sup>. Así mismo se optó por repatriar y movilizar los recursos de la Reserva Internacional Monetaria de Libre Disponibilidad, antes depositados en la banca extranjera, hacia la inversión productiva y la activación de la banca pública. Los recursos colocados en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social también han sido dirigidos al financiamiento de proyectos estratégi-

---

22 Por ejemplo se derogó la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal que colocaba rígidos límites al gasto público y que habilitaba la existencia de fondos de estabilización colocados en la banca internacional a fin de recomprar deuda (uno de tales fondos, el FEIREP, destinaba el 70% de los recursos allí colocados a la recompra de los papeles de deuda).

cos y hacia políticas de expansión de la vivienda. El uso del ahorro nacional ha sido condenado como una política que atenta contra la prudencia fiscal. La Constitución establece, sin embargo, que la política fiscal no podrá estar desligada de la generación de incentivos para la inversión productiva. Bajo este paraguas, entre 2007 y 2011 la participación de la inversión pública como porcentaje del PIB creció en promedio hasta 11,7%, es decir, el doble que entre 2001-2006 (5,4%).

*La progresividad tributaria.* En el marco de un énfasis en la progresividad en los impuestos<sup>23</sup> y en la necesidad política de contener la histórica “rebeldía tributaria” de élites y grandes grupos de poder económico, el gobierno ha emprendido diez reformas tributarias en los últimos 6 años. Las reformas han redundado en un incremento del 65% en la recaudación entre el ciclo 2003-2006 y el período 2007-2011. Una activa política tributaria es fundamental para un país en que la estructura de los ingresos del fisco depende de la capacidad recaudatoria del Estado<sup>24</sup> y para un gobierno empeñado en apuntalar la redistribución de la riqueza como eje de su acción pública.

*Política comercial y nueva integración regional.* En un país dolarizado y sin capacidad de devaluar la moneda local –algo que hicieron los países vecinos en medio de la crisis global de 2009– una política comercial activa emerge como recurso básico para dinamizar la producción nacional y para precautelar los desequilibrios en la balanza de pagos. El gobierno ha intentado esbozar una agenda en esa dirección. El camino no le ha sido fácil. Además de negar la opción de un TLC con los EE.UU y de mostrarse renuente a firmar similar tipo de acuerdo con Europa, el gobierno solo ha intentado diversificar los productos y los destinos de las exportaciones. Las presiones empresariales por reabrir una agenda de libre comercio con las economías más fuertes se incrementan de manera proporcional a su inercia productiva (primario-exportadora) y a la continuidad de los problemas de la balanza comercial<sup>25</sup>.

En este marco, el gobierno ha dado prioridad a la ampliación del arco de relaciones geo-políticas y a la aceleración de los proce-

---

23 El peso de los impuestos directos pasó de 34% a 43% en el total de la recaudación entre 2006 y 2011.

24 En 2011 el peso de los ingresos no petroleros en los ingresos permanentes del fisco tuvo una participación del 53% (Ministerio de Coordinación de la Política Económica, 2012).

25 En medio de la crisis global de 2008 y, luego, en 2012 el gobierno sostuvo la producción nacional por la vía de la aplicación de salvaguardas a las importaciones. Ello favoreció a ciertos sectores de la industria nacional y logró contener la salida de divisas. Aún así persisten los problemas con la balanza comercial.

sos de integración regional abanderados por el eje Brasilia-Buenos Aires-Caracas: el país impulsa activamente a la flamante UNASUR y a la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). Por lo demás el gobierno ha tomado medidas pragmáticas como ampliar la presencia consular del Ecuador en el globo y decisiones radicales como el fin de la participación del país en el Convenio sobre el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) o la denuncia de los Tratados Bilaterales de Inversión. Ha liderado, a su vez, propuestas innovadoras para una nueva arquitectura financiera regional como el Banco del Sur y el Fondo Común de Reservas del Sur así como el apuntalamiento del Sistema Único de Compensaciones Regionales (S.U.C.R.E). Este último propende a emplear asignaciones en moneda electrónica a fin de minimizar los costos de transacción del comercio regional desvinculándolo de los condicionamientos de la utilización del dólar u otra divisa.

*Política laboral.* Entre sus primeras medidas, la Asamblea Constituyente decretó la ilegalización de la terciarización laboral. En lo sucesivo, el gobierno planteó esquemas de control con el fin de evitar la continuidad de mecanismos de flexibilización contractual. A la vez se reafirmó la obligatoriedad de la afiliación a la seguridad social a las personas en régimen de dependencia laboral: entre 2007 y 2011 el porcentaje de ocupados plenos con seguridad social ha pasado del 38% a más del 57%. Así mismo, desde fines de 2011, rige una regulación que impide a las empresas declarar utilidades hasta que todos sus trabajadores alcancen el “salario digno” (que cubre el costo de la canasta básica). Se reconoce además el trabajo no remunerado de auto sustento y cuidado humano y se garantiza la seguridad social progresiva a las personas responsables del trabajo no remunerado (que en su abrumadora mayoría son mujeres). La inercia neoliberal se observa, no obstante, en la continuidad de marcos regulatorios que no estimulan, y que incluso dificultan, la organización colectiva del trabajo.

*Políticas distributivas.* Con el objetivo de consolidar una sociedad de derechos, el texto constitucional refuerza el papel distributivo del Estado. En correspondencia, se observa que en relación al presupuesto general del Estado la inversión social pasa del 18% durante el ciclo 2001-2006, al 26% en promedio durante el ciclo 2007-2011<sup>26</sup>. En lo que concierne a las modalidades de asignación se pueden identificar tres líneas de acción:

---

26 Al relacionar el gasto social con el servicio a la deuda externa se concluye que antes del 2007 los recursos destinados al pago de deuda duplicaban a la inversión social. Hoy sucede lo contrario (Acosta et. Al., 2010).

- Política salarial: el gobierno ha decretado diversas alzas en el ingreso básico de los trabajadores. El salario real ha sido compensado en ritmos similares a la inflación anual. Así, “las políticas del Gobierno han ayudado a que se mantenga, e incluso incremente, el poder adquisitivo de los hogares” (Acosta et. al., 2010: 65). Si en 2007 el ingreso familiar promedio cubría el 65,9% del costo de la canasta básica, en 2012 dicha relación se coloca por encima del 93%.
- Política de transferencias directas y subsidios: destaca aquí el aumento del Bono de Desarrollo Humano –un programa cuyos beneficiarios son los hogares pobres y extremadamente pobres- de 15 a 35 dólares. Dicho programa ha sido uno de los principales ejes de acción del Estado desde hace más de una década. En su continuidad se observan las inercias de una visión focalizadora de la política social propia del neoliberalismo. Cierta distanciamiento con tal perspectiva se aprecia en la decisión de hacer de los receptores del Bono sujetos de crédito. De igual forma, se duplicó el Bono de la Vivienda de 1800 a 3600 dólares y se creó un bono para quienes se ocupan del cuidado de personas discapacitadas. El gobierno también ha dado continuidad al subsidio universal del gas doméstico y de la gasolina y promulgó tarifas diferenciadas en los servicios públicos<sup>27</sup>.
- Políticas con tendencia universalista: se alude a la eliminación de las barreras de acceso a la educación y a la salud públicas en procura de la universalización de su cobertura. Se suprimió el cobro de la matrícula en escuelas y colegios, se distribuyen los textos escolares de modo gratuito y se entregan uniformes a los alumnos de las escuelas rurales. En el campo de la salud se eliminaron los costos de las consultas médicas, se amplió el acceso a medicamentos esenciales gratuitos y se normalizó la jornada de atención a 8 horas. Para ambos sectores se ha elevado el número de partidas disponibles (número de profesores y médicos). En la misma óptica, se estableció la gratuidad de la educación pública universitaria.

La distribución de los factores de producción también está contemplada en la Carta Magna. El gobierno solo ha avanzado con el traspaso y la titularización de las tierras improductivas de propiedad estatal y

---

<sup>27</sup> Por ejemplo, la “Tarifa de la dignidad” (electricidad) disminuye a la mitad el valor de cada kilovatio hora para los sectores de bajo consumo y eleva dicha tarifa a los sectores medios y medios altos.

con la venta de acciones de las empresas incautadas a los trabajadores. El grueso de la reforma agraria está pendiente. La ley que habilita cierta redistribución del agua quedó, a la vez, entrampada en el legislativo en medio de una intensa conflictividad entre, por un lado, el gobierno y diversas organizaciones indígenas respecto a la institucionalidad del sector hídrico y, por otro, entre el oficialismo y algunos grupos empresariales que prefieren que el sector hídrico continúe, como desde 1994, desregulado. En determinados sectores persiste entonces la capacidad de veto de ciertos grupos de poder (dentro y fuera del gobierno) y de algunos anillos burocráticos. Ello y el aislamiento del gobierno en relación a las organizaciones sociales<sup>28</sup> –así como la debilidad de éstas– bloquean las opciones distributivas de carácter propiamente estructural.

Aún en tales condiciones, la agenda post-neoliberal y las políticas redistributivas consiguen dibujar una matriz de inclusión social –protección del poder adquisitivo, continuidad de las subvenciones, combinación de políticas universalistas y focalizadas de protección social y acceso a derechos– que se funda en el imperativo de reactivar las fuerzas productivas locales, reducir la pobreza y procurar mayores niveles de igualdad<sup>29</sup>. La riqueza social beneficia a un más amplio conjunto de sectores, estratos y clases sociales. Un cúmulo de demandas populares largamente represadas obtienen así respuesta institucional y amplían la confianza ciudadana en la acción pública. Ésta última toma forma material en el Estado y no se limita al voluntarismo de la conducción política como repite el pensamiento conservador en su evocación al carisma populista (ver Anexo).

## 5. EN LAS FRONTERAS DE LA TRANSICIÓN

Entre la recuperación de las capacidades de acción estatal y el desafío de la integración regional, los gobiernos progresistas procuran replantear las lógicas de poder que subyacen a su histórica inercia de un tipo de integración subordinada al mercado global. Apuntalados en la apropiación estatal de una porción significativa de las rentas provenientes de los sectores estratégicos, dichos estados ganan márgenes de autonomía en relación al sistema internacional y consiguen

---

28 La tensión entre la CONAIE y el gobierno se desató ya durante el proceso constituyente. A pesar de ello, las organizaciones indígenas apoyaron el voto por el SI en el Referéndum de 2008 (Becker, 2011).

29 La pobreza por ingresos a nivel nacional cayó del 37,6% (2006) al 28,6% (2011). El coeficiente de gini pasó de 0,54 a 0,44 (INEC, 2012). Según el último informe de CEPAL (2012), el Ecuador es uno de los tres países que ha experimentado mayor reducción de los niveles de pobreza entre 2010 y 2011.

poner en marcha un conjunto de políticas que se distancian de la aún dominante lógica global de acumulación flexible.

El sostenimiento de tal estrategia dependerá no obstante, además de la preservación de los factores de poder que la apuntalan de diverso modo en cada país, de la capacidad de los experimentos de integración –sobre todo el Banco del Sur como banca de desarrollo regional- para colocarse como entidades suprarregionales que “capturen” y valoricen el capital que circula por la región así como aquel excedente producido en su interior (Thwaites, 2010). El apuntalamiento de la banca regional de desarrollo supondría ciertos grados de desconexión del ciclo del capital global –lo que protegería a la economía regional del dominio de la especulación financiera- y la posibilidad de reorientar el financiamiento más allá del eje primario-exportador -dominante incluso en países con mayor diversificación productiva como Argentina o Brasil- hacia la promoción de una articulación alternativa entre los distintos tipos de economía existentes (popular, social, privada, estatal) en los países de la región.

Pasado el primer momento de la disputa por la reconstrucción de las capacidades estatales y, desde allí, de la reconfiguración de las mediaciones con el mercado global, el desafío de la transición en los modelos de desarrollo dominantes en el Ecuador y en la región, reside pues en la posibilidad de modificar el patrón de especialización productiva más allá de la centralidad de las exportaciones primarias. Tomar distancia del neoliberalismo amplía las posibilidades de dicha reconfiguración, en la medida en que se cuestiona la primacía de las finanzas sobre el sector real de la economía, pero bajo ninguna perspectiva la garantiza. De hecho, aunque la estrategia estatal de reapropiación del excedente que proviene de las rentas de recursos estratégicos eleva los márgenes de soberanía nacional respecto a la determinación global, también puede contribuir a la continuidad del lugar de cada país, y de la región en su conjunto, en la vigente división internacional del trabajo. Cuando ciertas organizaciones indígenas advierten de la continuidad del neoliberalismo en el Ecuador de la Revolución Ciudadana, sobre todo en alusión a la política minera del gobierno, están quizás remarcando las tendencias a la reprimarización de la economía. Diversos trabajos han resaltado, no obstante, que en medio de ciertas continuidades, la política extractiva de los gobiernos sudamericanos de izquierdas portan también rupturas significativas en relación a las décadas neoliberales. Se habla, por ello, de un “neo-extractivismo progresista” que pone énfasis –entre otros elementos- en una más fuerte regulación estatal al sector; mayor participación del Estado en las regalías y políticas redistributivas orientadas al combate a la pobreza y el desarrollo nacional (Gudynas, 2010).

El Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013) del gobierno ecuatoriano incorpora tales elementos y reconoce a la vez la complejidad de un escenario de inercia extractivista. Por ello señala que en las próximas dos décadas el país deberá transitar hacia una economía de servicios, centrada en el conocimiento, y hacia el desarrollo de la industria nacional en el marco de una política de sustitución selectiva de importaciones<sup>30</sup>. Ello apunta a superar en el mediano plazo la centralidad del sector primario y de las exportaciones petroleras en la economía nacional.

Las bases de la transformación en la estructura productiva del país no terminan sin embargo de esbozarse con claridad. Entre 2007 y 2011 el sector industrial del país se ha mantenido en torno al 14% (Senplades, ob. cit., 2012: 19). Por lo demás, el dilema de cómo financiar la transición en el patrón de especialización productiva parece no tener más alternativas en el presente, desde la óptica gubernamental, que el desarrollo hidrocarburífero y minero. Dicha opción activó la protesta de sectores que rechazan una transición que, aún cuando contiene elementos post-neoliberales y redistributivos, reproduce formas convencionales de explotación de los recursos naturales.

El debate abierto al respecto no permite aún esclarecer en qué medida y bajo qué modalidades y criterios el excedente generado por la explotación hidrocarburífera se encaminará hacia la industria nacional en el horizonte de una economía diversificada y una sociedad de plenos derechos. Si tal dilema no escapa a la necesidad de una mínima convergencia entre los esfuerzos de financiamiento endógeno del desarrollo nacional y aquellos que se derivarían de la aceleración de las tendencias de integración regional, requiere además de un conjunto específico de políticas públicas que incentiven nuevos modos de articulación entre lo público-estatal, lo privado, lo popular y lo comunitario, que abran las opciones para la innovación y la transferencia científica y tecnológica en los diversos sectores de la economía, que vuelvan efectivos los procesos de distribución de los factores de producción y que, en suma, propicien la expansión de la producción nacional en una perspectiva que considere los límites biofísicos de la naturaleza y el carácter social y solidario que la Constitución confiere al conjunto de la economía. Todas estas cuestiones requieren de la preservación de los márgenes de autonomía relativa del Estado en articulación con la movilización autónoma de los actores sociales que han soportado las dinámicas concentradores y excluyentes de la economía centrada en las finanzas y las exportaciones primarias. La

---

30 Ver Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 en <http://www.senplades.gov.ec/web/senplades-portal/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013>

debilidad de tales fuerzas y la fragilidad de dicha articulación abren interrogantes sobre la sostenibilidad de la transición post-neoliberal en el Ecuador del siglo XXI.

En cualquier caso, mientras la crisis del capitalismo neoliberal arrecia en el norte del planeta, la Revolución Ciudadana exhibe unas cifras que combinan, para 2012, una tasa de crecimiento de 5%, una de las tasas de desempleo urbano más bajas de la región (menos de 5%) y el dinamismo de las políticas distributivas. La promoción endógena del desarrollo empuja una importante actividad económica con capacidad de generar empleo y promover igualdad. Esta constelación de políticas ha conseguido impregnar a la sociedad pero no a las finanzas: Standard & Poor's –comisaria global del poder financiero– coloca al Ecuador en la “zona roja” para inversores con una calificación de riesgo soberano que ha oscilado entre CCC+ y B- en los últimos años. Para enero 2012, solo Bolivia y Argentina alcanzan índices semejantes. La heterodoxia sudamericana no convence a los mercados. Sin embargo, tampoco los representantes locales de éstos consiguen hacerlo, desde hace una década, con los electores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto Et. al. 2010 *Una lectura de los principales componentes económicos, políticos y sociales del Ecuador durante el año 2009* (Quito: FLACSO-ILDIS).
- Barrera, Augusto Et. al. 1999 *Ecuador: un modelo para desarmar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo* (Quito: Abya-Yala).
- Becker, Marc 2011 “Correa, Indigenous Movements and the Writing of a New Constitution in Ecuador” en *Latin American Perspectives*, Issue 176, Vol.38 N° 1, (january) : 47-62
- Bresser Pereira, Carlos 2007 “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo” en *Nueva Sociedad* 210: 110-125
- Cavarozzi, Marcelo 2002 “El modelo latinoamericano: su crisis y la génesis de un espacio continental” en Manuel Garretón (coordinador) *América Latina: un espacio cultural en un mundo globalizado* (Santafé de Bogotá: Convenio Andrés Bello).
- CEPAL 2012 *Panorama Social de América Latina*. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012DocI-Rev.pdf>.
- Diario HOY 2002 “Modernización: diez años de frustraciones y pocos resultados.” *Blanco y Negro*, 1/06/2002.
- Corporación Latinobarómetro 2008. *Informe 2007*. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

- Estupiñán, Patricia 2000 “El juicio de la Historia,” pp. 17-24, en *Revista Vistazo* # 779, Guayaquil.
- Freidenberg, Flavia 2000 “Percepciones ciudadanas hacia la democracia y las instituciones en los países andinos” en *Ecuador Debate* 50 (agosto): 205-218.
- Gudynas, Eduardo 2010 “El nuevo extractivismo progresista ” en *El Observador del OBIE* 8 : 1-10.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC. 2012 “Últimos datos de la pobreza en Ecuador”. Disponible en [http://inec.gob.ec/inec/index.php?option=com\\_remository&Itemid=420&func= tartdown&id=1250&lang=es](http://inec.gob.ec/inec/index.php?option=com_remository&Itemid=420&func= tartdown&id=1250&lang=es)
- Long, Guillaume y Adrián Bonilla 2010 “Un nuevo regionalismo sudamericano” en *Íconos* 38: 26-29.
- Ministerio de Coordinación de la Política Económica 2012 *Informe de indicadores macroeconómicos febrero 2012* (Quito: Serie Ecuador Económico).
- Paz y Miño, Juan 2011 *Insubordinación o golpe. Ecuador: la trama del 30-S* (Quito: Abya-Yala).
- Quintero, Rafael 2007 “Los socialistas de cara al próximo gobierno” en *La Tendencia. Revista de Análisis Político* 4: 39-42
- Ramírez Gallegos, Franklin y Juan Guijarro 2011 “Équateur : une « révolution citoyenne » contestée.” En *État de résistances dans le Sud*, Alternatives Sud, Vol. 18, No. 4: 53-60.
- Ramírez Gallegos, Franklin 2010 “Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa). El gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales” en *Nueva Sociedad* 227: 83-101.
- Ramírez Gallegos, Franklin 2005 *La insurrección de abril no fue solo una fiesta* (Quito: Taller El Colectivo /Ciudad /Abya-Yala).
- Ramírez Gallegos, Franklin y Fredy Rivera 2005 “Ecuador: Democracy and Economy in crisis” en en R. Crandall, G. Paz y R. Roett (eds.) *The Andes in Focus. Security, Democracy and Economic Reform* (Colorado: Lynne Rienner Publishers).
- Romero, Marco 1999 “Coyuntura nacional: se profundiza la recesión y la incertidumbre” *Ecuador Debate* 47: 7-17
- Sánchez-Parga, José 2010 *Decline de los conflictos y auge de las violencias. Ecuador 1998-2008* (Quito: CAAP).
- SENPLADES 2012 *Evaluación Plan Nacional para el Buen Vivir* (Quito: Senplades).
- SENPLADES-INEC 2008 *Primera Encuesta Nacional sobre Participación Ciudadana* (Quito: SENPLADES).

Thwaites, Mabel 2008 “¿Qué estado tras el experimento neoliberal?” en *Revista del CLAD* 41: 1-12. Disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/041-junio-2008/thwaites>

Thwaites, Mabel 2010 “Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina?”, *OSAL*, Año 11, 27, (abril) : 19-44

## ANEXO

### Matriz de síntesis

Transformación de las capacidades del Estado Ecuatoriano 1983-2011.  
Neoliberalismo y tránsito post-neoliberal

Capacidades estatales	Neoliberalismo 1983-2005	Transición post-neoliberal 2006-2011
Planificación	Desmontaje de instituciones de planificación pública	Alta centralidad de la planificación del desarrollo nacional
Promoción del desarrollo	Ahorro externo e inversión extranjera financian el desarrollo. Centralidad de mecanismos de mercado	Ahorro nacional como eje de la inversión pública. Financiamiento público apuntala dinámica productiva. Empresas públicas.
Regulación y control	Desregulación financiera y bancaria. Liberalización del mercado de capitales.	Nueva regulación a la banca, las finanzas y control al poder de mercado. Fin de autonomía del Banco Central.
Redistribución	Supeditada al equilibrio fiscal. Centralidad de la focalización. Política tributaria regresiva.	Expansión del gasto social. Reforma tributaria progresiva. Focalización y tendencias universalistas.
Liberalización comercial	Políticas por libre comercio. Se promueve la firma de tratados para apertura de mercados. Apertura comercial elevada.	Rechazo al aperturaismo y desconfianza en tratados de libre comercio. Inserción “controlada” en mercado global. Integración regional.
Regulación laboral	Flexibilización laboral, terciarización, precariedad del trabajo.	Illegalización de la terciarización. Promoción del aseguramiento universal del trabajo formal. Límites a la contratación colectiva.
Privatizaciones	Contempladas en agenda. Avances limitados.	No contempladas en la agenda.

Irene Vélez-Torres\* y Daniel Varela\*\*

## **ENTRE EL ESTADO PATERNAL Y EL ESTADO NEOLIBERAL**

### **MÁS DE MEDIO SIGLO DE RESISTENCIA Y DESPOJO A COMUNIDADES NEGRAS EN EL ALTO CAUCA, COLOMBIA\*\*\* \*\*\*\***

#### **1. INTRODUCCIÓN**

Referenciado como la punta del iceberg del conflicto entre grupos armados en Colombia (Arévalo Rodríguez, 2011; Rodríguez Garavito, 2012), el Alto Cauca se ubica en la cuenca alta del río Cauca, al norte del departamento del Cauca y sur del departamento del Valle del Cauca, en Colombia. La violencia en esta región se explica por la diversidad de actores e intereses, y por la complejidad de sus relaciones en la disputa por el acceso y la propiedad sobre la tierra y los bienes ambientales del territorio. El control de la zona para

\* Irene Vélez-Torres es Profesora Asociada EIDENAR - Facultad de Ingeniería, Universidad del Valle.

\*\* Daniel Varela es investigador en el Instituto Colombiano de Antropología e Historia - ICANH.

\*\*\* Publicado en *Latin American Perspectives*, Issue 199, Vol. 41, No. 6, November 2014, 9-26.

\*\*\*\* El proyecto de fue financiado por el Programa Conflict and Cooperation over Natural Resources in Developing Countries de la organización científica NWO de Holanda: [http://www.nwo.nl/nwohome.nsf/pages/NWOA\\_78VD3R\\_Eng](http://www.nwo.nl/nwohome.nsf/pages/NWOA_78VD3R_Eng).

garantizar rutas del narcotráfico y el lavado de dinero también constituye una dimensión articulada a los mecanismos de despojo y a la consecuente degradación ambiental territorial (Rincón-Ruiz y Kallis, 2013; Dávalos *et al*, 2009). En la comprensión de esta configuración histórica de los conflictos regionales no es menos importante la abigarrada respuesta de indígenas, afrodescendientes y campesinos mestizos que han resistido desde la colonia y hasta nuestros días para defender sus pueblos y territorios.

Durante las últimas seis décadas, la agroindustria y el extractivismo minero a gran escala han generado un profundo cambio en las prácticas económicas tradicionales, en detrimento de los sistemas afro-campesinos basados en la finca tradicional. En la región del Alto Cauca, la finca tradicional ha sido el sistema de producción y reproducción (Bernstein, 2010) de los medios de vida de las comunidades afro-campesinas locales que han disputado al sistema hacendal y al sistema capitalista estos espacios físicos y socio-culturales. En ellos, el río Cauca ha sido eje de la producción agrícola, de la extracción a pequeña escala de minerales como arena y oro, de la pesca artesanal, de la cacería y de la conservación de ecosistemas boscosos y de humedales (Taussig y Rubbo, 2011). Además, las formas de habitar de las sociedades locales se han visto afectadas debido al conflicto armado y a la migración forzada que han acompañado la instauración de estos modelos de acumulación por despojo (Harvey, 2007; Vélez-Torres, 2012). En medio de la violencia explícita del conflicto armado, las comunidades y organizaciones sociales han respondido al empobrecimiento racializado a través del fortalecimiento de su movilización y la creación de alianzas, no sólo como medida de oposición, sino también como estrategia de construcción de un plan de vida alternativo y propio (Ng'weno, 2007).

Bajo principios colaborativos de investigación (Vélez-Torres *et al*, 2012), nos propusimos responder la siguiente pregunta: ¿cómo dos comunidades afrodescendientes, habitantes de ecosistemas distintos del Alto Cauca, perciben y se movilizan frente a la historia y la geografía de los conflictos asociados a los cambios en el uso del suelo en la región entre los años 1950 y 2011? Los conflictos más sobresalientes de la región resultaron ser los derivados de la expansión de agroindustria de la caña de azúcar entre 1955 y 2000, y el más reciente impulso a la industria extractiva de oro a gran escala para establecerse en la región desde el año 2002. El presente artículo está organizado en tres partes. A continuación proponemos una contextualización de la historia y geografía regional a partir de un análisis con perspectiva de cuenca (Cohen y Davidson, 2011) donde expondremos la metodología utilizada. La segunda sección

hace la caracterización y el análisis crítico de los dos modelos de acumulación que identificamos como la principal fuente de los conflictos socio-ambientales en la región: la agroindustria y el extractivismo minero a gran escala, en contrapunto con las respuestas de las comunidades y las organizaciones locales para resistir el despojo. Finalmente, el artículo discute las diferencias entre los sectores privados asociados a los dos modelos de acumulación, las formas que adquiere el Estado regional en cada uno de los dos contextos, y la profundización del empobrecimiento de las comunidades afrocampesinas habitantes de las riberas y afluentes de la cuenca alta del río Cauca.

## **2. HISTORIOGRAFÍA REGIONAL, PERSPECTIVA ANALÍTICA Y METODOLOGÍA**

Analizar la historia de acumulación privada en la cuenca alta del río Cauca obedece a una decisión política y conceptual (Cohen y Davidson, 2011) que toma el espacio físico y social del río como eje analítico de los conflictos socio-ambientales locales. Esta escala de análisis no corresponde con una unidad exclusivamente técnica o político-administrativa, sino que se refiere a los procesos de construcción histórica de una geografía económica donde la gobernabilidad territorial es disputada por las comunidades y organizaciones que habitan la región. En este sentido, buscamos (i) caracterizar los procesos de sobre-acumulación que han impactado a las comunidades afrocampesinas locales, (ii) analizar las articulaciones entre diferentes actores privados y las distintas formas que ha adquirido el Estado en la región, y (iii) visibilizar las formas organizativas actuales de comunidades y organizaciones locales en respuesta a los efectos que ha tenido tal acumulación sobre sus procesos socio-culturales y económicos. Esta sugerida imbricación nos permitió comprender la cuenca alta del río Cauca desde una perspectiva ambiental y socio-política según la cual la planeación territorial, ejercida por los poderes hegemónicos, ha sido contestada por los pobladores locales a través de prácticas territorializadas de resistencia.

Los procesos de despojo en el Alto Cauca demuestran una trayectoria histórica donde la propiedad de la tierra y los usos del suelo (Peluso y Lund, 2011) han sido disputados, por un lado, por las sociedades locales de indígenas nasa, afrodescendientes y campesinos mestizos, quienes han derivado sus medios de subsistencia de prácticas productivas y reproductivas diversificadas con niveles estables de producción y consumo (Bernstein, 2010). Por otro lado, por una élite regional conformada al comienzo por antiguos hacendados, herederos de estructuras coloniales de poder que configuraron un re-

ducido Estado regional al servicio del desarrollo de la agroindustria azucarera; y luego por representantes del capital trasnacional minero, en alianza con un precario Estado central que busca consolidarse en la región. Esta tensión corresponde con lo que Harvey (2003) ha caracterizado como el proceso cíclico de consolidación del neoliberalismo desde 1970 que utiliza medios económicos y coercitivos para asegurar la sobre-acumulación de capital por parte de un sector de la sociedad a expensas del (resistido) despojo a grupos sociales mayoritarios que, en este caso, pertenecen a comunidades étnicas.

En este contexto, el Estado regional ha adquirido diversas formas. En principio, un Estado marginal, reducido y copado por élites regionales de terratenientes (Sáenz, 2005) interesados en el desarrollo agroindustrial de la zona plana y con fuerte ascendencia paternalista sobre habitantes de sus haciendas, descendientes de antiguos esclavizados. Recientemente, un Estado conectado con el poder central de la nación, el cual se presenta “moderno” y “multicultural” en tanto abre espacio para las reivindicaciones étnicas de afrodescendientes e indígenas, pero contradictorio en tanto reprime dichas reivindicaciones con un aparato altamente burocratizado y con apertura al capital anónimo trasnacional que lo sustenta.

La región que aquí denominamos *Alto Cauca* comprende los municipios ubicados en el norte del departamento del Cauca y en el sur del departamento del Valle del Cauca, que hacen parte de la cuenca hidrográfica de este río. La continuidad histórica y socio-cultural en esta zona se ha tejido en torno a las viejas haciendas ganaderas y a las plantaciones azucareras. Actualmente, la economía de los hogares en la zona plana del Alto Cauca se encuentra principalmente asociada al cultivo agroindustrial de la caña de azúcar, con excepción de algunas parcelas que mantienen la vigencia de los sistemas afro-campesinos (DANE y SIDSE, 2005: 34). Mientras la caña ocupa dos terceras partes de la zona plana del valle geográfico del río Cauca (Asocaña, 2012: 70; Perafán, 2005: 2), el resto del suelo alberga una amplia red urbana de ciudades intermedias y pueblos con centro en Cali como capital regional. Por su parte, en la zona de pie de monte y montaña, la finca tradicional y la minería artesanal de pequeña y mediana escala predominan aún en el paisaje, junto a algunos cultivos de coníferas maderables (Ng'weno, 2007).

En la zona norte del Departamento del Cauca, el 23% de la población se auto-identifica como negra y el 22% como indígena (Urrea, 2010). Según análisis estadísticos que relacionan indicadores raciales y de clase social (Barbary y Urrea, 2004: 106; Urrea et al, 2010: 701), existe una geografía de discriminación socio-racial a escala nacional en Colombia, la cual resulta más marcada en los espacios rurales de la

región Pacífico, incluyendo el Alto Cauca. Así, en el departamento del Valle del Cauca, las tasas de pobreza de los hogares afrodescendientes corresponden a 48.2 en las cabeceras municipales y 68.2 en el resto del territorio. Estas cifras contrastan con las tasas de pobreza del resto de la población no étnica en la región, estimadas en 36.5 en las cabeceras municipales y 61.5 en el resto. Esta estimación comparativa permite afirmar que hay un empobrecimiento racializado en la región, el cual analizarse como una forma de racismo ambiental articulada a la consolidación territorial del neoliberalismo.

Las comunidades afrodescendientes de esta región tienen una larga historia de sometimiento y resistencia que se remonta al siglo XVIII, cuando los africanos fueron importados, esclavizados y forzados a trabajar en las minas de oro y en las haciendas coloniales de la Gobernación de Popayán (Colmenares, 1979). Desde entonces, los esclavos que lograron liberarse en el Alto Cauca abrieron chagras en terrenos selváticos y comercializaron tabaco y otros productos (Herrera, 2009: 159). Estas chagras tuvieron su auge durante la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del XX (Taussig, 1980). Por su parte, quienes habitaron la zona de montaña, complementaron la producción de sus fincas agrícolas con trabajo minero de pequeña escala, utilizando las mismas tecnologías y terrenos de la Colonia española. De esta manera, hasta mediados del siglo XX el espacio habitado por estas comunidades afrodescendientes puede entenderse a través de la imbricación entre los procesos sociales y económicos desarrollados, y la relación productiva pero también simbólica con el espacio físico y la estructura ecológica local (Escobar, 2000).

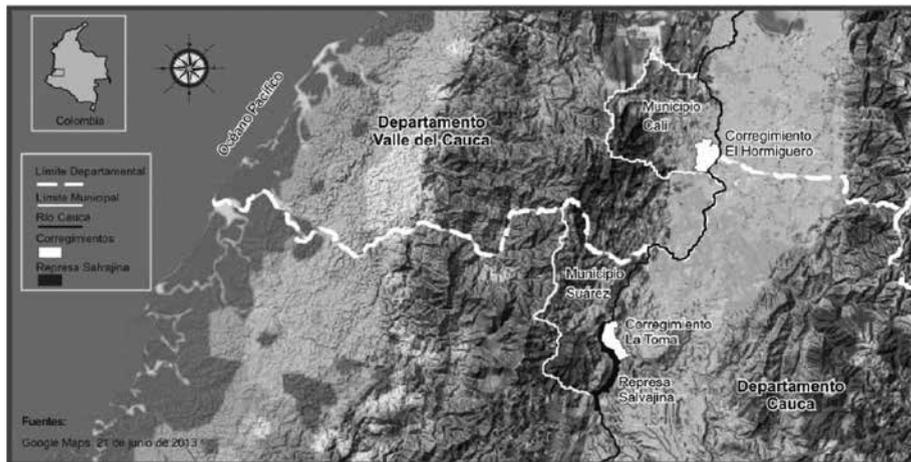
La conformación de los pueblos de libertos durante el dominio esclavista (Taussig, 1980) demuestran que la historia de resistencia afrodescendiente en el Alto Cauca es tan antigua como su misma presencia en el territorio. Durante las últimas tres décadas estas comunidades visibilizaron su identidad afrodescendiente y su movilización política (Hurtado, 2000) en diálogo con las oportunidades que la Constitución Política de 1991 y la Ley 70 de 1993 generaron para el reconocimiento de derechos étnicos y territoriales.

Con el ánimo de comprender las continuidades y diferencias de esta transformación territorial desde la perspectiva de las comunidades, entre 2009 y 2011 desarrollamos esta investigación de forma colaborativa en dos poblados afrodescendientes y las organizaciones sociales más representativas de cada territorio: en la zona de montaña el corregimiento de La Toma, y en la planicie el corregimiento de El Hormiguero (ver Mapa 1). De esta forma, el análisis propuesto permite caracterizar dos formas de presencia del gobierno regional en el Alto Cauca y ejemplificar las maneras en que se han construido

las relaciones de las comunidades locales con las élites económicas regionales y las empresas multinacionales.

### Mapa 1

Localización del corregimiento El Hormiguero, municipio Santiago de Cali, departamento del Valle del Cauca, y corregimiento de La Toma, municipio de Suárez, departamento del Cauca



Fuente: Elaboración propia con base en Google Maps. 2013.

En términos de organizaciones sociales, trabajamos con los Consejos Comunitarios de El Hormiguero y La Toma, el Palenque del Alto Cauca (organización social regional) y el Proceso de Comunidades Negras, PCN (organización social nacional). La metodología participativa (Fals Borda, 1979; 2001) articuló talleres de memoria local con la construcción de cartografías de usos y ocupación del suelo (ver Vélez-Torres *et al.*, 2012). Estas estrategias de investigación buscaron complementar dos tipos de relatos propios de la experiencia rural: la oral, representada en los relatos históricos y de memoria sobre sus propias comunidades, y la visual, representada en la caracterización de sus territorios en mapas; en ambos casos, buscamos generar una sistematización escrita, pero sobre todo un diálogo de lenguajes que arrojara piezas comunicativas de utilidad<sup>1</sup>.

1 Tanto la línea del tiempo como la cartografía social se sistematizaron y convirtieron en piezas comunicativas con un carácter pedagógico que compartimos en los siguientes links. Líneas de tiempo: [http://landsandrights.blog.com/files/2011/11/2011\\_09\\_LineasTiempoLaTomaHormigueroGuachen%C3%A9.jpg](http://landsandrights.blog.com/files/2011/11/2011_09_LineasTiempoLaTomaHormigueroGuachen%C3%A9.jpg) Cartografía social: [http://landsandrights.blog.com/files/2011/11/2011\\_10\\_Cartilla\\_Tierras\\_y\\_Derechos.pdf](http://landsandrights.blog.com/files/2011/11/2011_10_Cartilla_Tierras_y_Derechos.pdf)

### **3. DOS MODELOS DE ACUMULACIÓN EN EL ALTO CAUCA: SUS CONFLICTOS Y SUS RESISTENCIAS**

La última etapa de despojo en el Alto Cauca inició a mediados de la década de 1950 en la zona plana cuando se consolidó y expandió el monocultivo de la caña de azúcar. Más recientemente, compañías mineras transnacionales han puesto sus intereses en los depósitos aluviales del río Cauca, amenazando con desplazar a las comunidades asentadas en esas tierras. A continuación analizamos estos dos modelos de acumulación por despojo desde la perspectiva de sus habitantes y de algunas organizaciones sociales locales. Cada modelo está basado en una industria (agrícola y extractiva minera) que analizamos en relación con las estructuras Estatales que le soportan. Además, en el análisis tomamos en consideración las respuestas de oposición al acaparamiento de tierras y bienes ambientales por parte de las comunidades y organizaciones locales, las cuales demuestran su vigorosa capacidad para resistir a las transformaciones impuestas por agentes económicos privados de carácter corporativo.

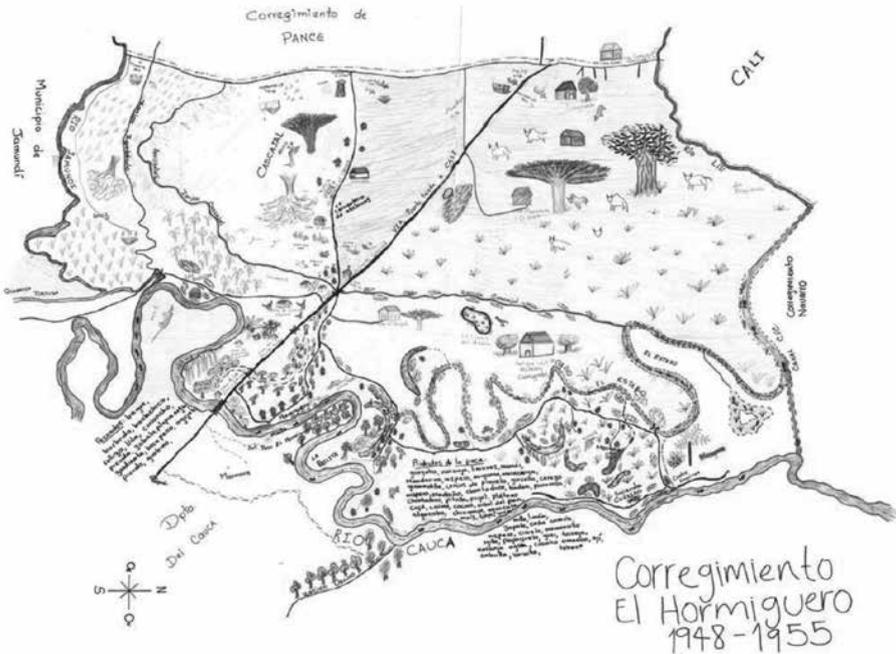
#### **3.1. AGROINDUSTRIA**

Las adaptaciones del suelo y del río para la siembra y procesamiento de caña de azúcar constituyen un fenómeno regional que ha generado conflictos y respuestas diferenciadas en las dos comunidades estudiadas. Por una parte, en El Hormiguero (zona plana) los participantes de los talleres recordaron el rápido avance del monocultivo de la caña de azúcar, mientras que en La Toma (zona de montaña) relacionaron este monocultivo con la construcción de la represa La Salvajina en el municipio de Suárez (Ver Imagen 1 e Imagen 2).

Es importante señalar que la producción industrial de azúcar inició en la ciudad de Palmira y en el norte del departamento del Valle del Cauca a comienzos del siglo XX gracias a que la región logró conectarse con mercados internacionales por medio del ferrocarril del Pacífico y el Canal de Panamá (Bermúdez, 1997). Los hormigueños narraron la llegada y expansión de este monocultivo a sus comarcas a partir de varios hitos históricos locales: el primero, cercano al año 1948, cuando el Ingenio Meléndez inició el cultivo tecnificado de caña de azúcar. El segundo a partir de 1960, cuando el rompimiento de relaciones comerciales entre Cuba y Estados Unidos impulsó la expansión de la producción colombiana para satisfacer la demanda norteamericana (Perafán, 2005: 8). Y el tercero, en el año 1985, cuando se terminó de construir e inundó la represa La Salvajina. Fue así como las plantaciones de caña iniciaron su expansión sobre humedales, reductos de bosque y enclaves afro-campesinos.

Antes de esta expansión, a finales de 1940, la subsistencia de los afrodescendientes habitantes de El Hormiguero dependía de un complejo sistema poliproductivo que articulaba agricultura rotativa, cacería, pesca artesanal, y empleo ocasional o permanente en los hatos ganaderos y en las haciendas productoras de cereales de la zona. Tal como se observa en el mapa histórico que produjo la comunidad de El Hormiguero (ver Mapa 2), a mediados del siglo XX ellos y sus padres aprovechaban la zona inundable a orillas del río Cauca despreciada por los hacendados.

**Mapa 2**  
Corregimiento El Hormiguero 1948-1955



Fuente: Elaborado por la comunidad de El Hormiguero. Proyecto *Tierra y derechos en aguas turbulentas*. Grupo Conflicto social y violencia, Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia. 2011.

La variada producción de las fincas les permitió a los habitantes de este corregimiento acceder a una amplia variedad de alimentos la mayor parte del año, en complemento a los salarios que devengaban algunos integrantes de la familia empleados en las haciendas. Duran-

te las estaciones lluviosas en los meses de abril-junio y octubre-diciembre, los hormigueños aprovechaban la abundancia de pescado en las *madres viejas*<sup>2</sup> y cosechaban el café que vendían en los mercados regionales. Estas inundaciones, además, fertilizaban los suelos de las fincas, haciendo que sus propietarios no necesitaran el uso de agroquímicos para mantener su producción. Durante el tiempo seco, en los meses de enero-marzo y julio-septiembre, los hormigueños reemplazaban el pescado por animales de corral y por otros animales que cazaban en los reductos de bosque nativo a orillas del río Cauca, tales como armadillo (*Dasyproctapunctata*), chucha (*Didelphismarsupialis*) e iguana (*Iguana iguana*). También aprovechaban los playones formados por la crecida para recoger y comercializar arena. Durante estos meses se multiplicaban las ofertas de trabajo en las haciendas por las cosechas de cultivos rotativos como arroz, maíz, fríjol, soya y girasol sembrados por los terratenientes a partir de 1940:

Todos íbamos a trabajar [a los cultivos de las haciendas]. Eso era manual, era a arrancar el arroz con la mano y el frijol también. Así teníamos trabajo y de paso [los hacendados] nos daban ‘requisas’<sup>3</sup>, que son las pepas que quedan en el cultivo después de que la máquina corta las matas para la resiembra. (Participante en Taller de memoria, corregimiento El Hormiguero, 2011)

Entre los hormigueños existe una nostalgia con respecto a este sistema de subsistencia que combinó la poliproducción de la finca tradicional con su inserción como jornaleros a las haciendas agrícolas y ganaderas, pues les brindó un nivel de autonomía alimentaria que se perdió tras la industrialización de la producción agraria en la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, es importante considerar que este régimen fue funcional a la acumulación privada de los hacendados en la medida en que pudieron mantenerse bajos salarios con la garantía de una alimentación que la misma población suplía en sus fincas (Ver también Taussig, 2011).

Esta forma de retención de mano de obra por parte de las haciendas se fortaleció por la relación de dependencia paternalista entre hacendados y jornaleros, la cual es una herencia del sistema esclavista colonial. Inferimos que este tipo de relaciones paternalistas con los hacendados neutralizaron procesos de organización política sindical

2 En el Valle Alto del río Cauca se conoce con el nombre de “madres viejas” a los antiguos cauces de los ríos que en épocas de lluvia se vuelven a llenar de agua, creando humedales que amortiguan las crecientes del río.

3 Nombre dado a los restos de cereales no comercializados por los hacendados y que se ponían a disposición de los trabajadores de las haciendas.

o étnico-campesina, pues los hacendados llegaron a ser presidentes de las Juntas de Acción Comunal de las veredas campesinas, y donaron parte de sus terrenos para la construcción de escuelas y puestos de salud.

En 1945 los hermanos Garcés Giraldo importaron de Escocia un pequeño ingenio azucarero de 150 toneladas de molienda diaria, con el cual transformaron su viejo trapiche panelero en la empresa Ingenio Meléndez (Constructora Meléndez, 2012). Para los terratenientes y dueños de este y otros ingenios del Valle del Cauca, los humedales sobre la zona plana eran un obstáculo para la viabilidad de su proyecto agroindustrial. Gracias a su activa gestión, en 1954 se constituyó la CVC como institución pública encargada de promover el desarrollo de la región (Quintero, 2010), siendo su primer gerente Bernardo Garcés Córdoba, copropietario del Ingenio Meléndez.

El Estado regional y las élites terratenientes que lo copaban le declararon la guerra a estas inundaciones, y entre 1956 y 1961 la CVC diseñó y ejecutó el proyecto “Distrito de Riego Agua Blanca” en Cali, que incluyó las obras del jarillón del río Cauca y la canalización de sus afluentes, con el fin de contener las aguas en época de creciente y habilitar 5.600 hectáreas al oriente de esta ciudad para la expansión agrícola y urbana (Vélez-Torres y Vélez-Galeano, 2011). Esta obra hizo parte de un proyecto más amplio de canales de drenaje y diques a lo largo del valle geográfico del río Cauca (Perafán, 2005:7). Este proceso de desecamiento de humedales, inspirado en la regulación del río Tennessee en Estados Unidos, y transmitido como proyecto de desarrollo por los funcionarios del Banco Mundial a las élites terratenientes del Valle del Cauca (Escobar, 1998; CVC, 1985), coincidió con el bloqueo económico de Estados Unidos hacia Cuba, su principal proveedor de azúcar hasta ese momento. Los dueños de los ingenios colombianos aprovecharon la oportunidad para incrementar su producción azucarera y suplir el vacío de la oferta que representaba Cuba.

La expansión del cultivo de la caña implicó un progresivo acaparamiento de las tierras del Alto Cauca donde las comunidades afrodescendientes habían desarrollado sus fincas tradicionales. Este proceso se dio a través de la re-apropiación de tierras que siendo propiedad de los hacendados habían sido descartadas por éstos como “montes” y humedales no productivos. Por otro lado, los hacendados compraron y arrendaron muchas de las fincas que desde la década de 1970 habían sido impactadas por la revolución verde. Estas fincas se vieron afectadas por su incursión en el modelo de monocultivo, debido a la dependencia que se generó frente a la compra de semillas y agroquímicos. Además, los programas de endeudamiento impulsados por instituciones gubernamentales de desarrollo agrario y otras de carácter

internacional (como el Centro Internacional de Agricultura Tropical, CIAT) terminaron por comprometer la tenencia de la tierra -legalizada o no- a través de títulos de propiedad. Este proceso de industrialización del agro a través del acaparamiento de tierras generó una transición de la lógica paternalista de las haciendas hacia una lógica donde el mercado de tierras fue cada vez más intervenido por instituciones del gobierno central.

Posteriormente, en la década de 1980, la CVC construyó la represa La Salvajina en la zona montañosa del Alto Cauca, en el territorio en que hoy se asienta el Consejo Comunitario de La Toma (ver Imagen 1 e Imagen 2). Con la construcción de esta represa las familias hacendadas buscaron asegurar la expansión del monocultivo de la caña. La ilusión creada por este proyecto tuvo dos caras: por un lado, la de ser el primer proyecto multipropósitos del país, el cual descontaminaría el río, controlaría su caudal y generaría energía para la industria; esto creó grandes expectativas de desarrollo económico regional, a la vez que posicionó a las élites regionales en la vanguardia del discurso desarrollista a nivel nacional. Por otro lado, al construirse en una zona rural que no había tenido conexión eléctrica, La Salvajina generó en los habitantes de La Toma y en las comunidades vecinas no sólo la esperanza de dicho acceso, sino la responsabilidad moral de dejar construir la represa e inundar sus tierras para que la electricidad llegara a todo el territorio y las inundaciones de la zona plana cesaran. Ambos aspectos suponen un principio implícito de dominio tecnológico de la naturaleza, promesa que los discursos de progreso y desarrollo por parte de actores privados y del Estado regional se encargaron de exaltar en el Proyecto.

Los habitantes de La Toma quedaron sorprendidos de ver ante sus ojos lo que parecía imposible: el caudal del furioso río Cauca cortado en la zona conocida como “salvajina” aludiendo a la fuerza de las aguas. Las ilusiones creadas se demostraron espejismos de progreso que el Estado no fue capaz de alimentar por mucho tiempo (Cornil, 1997): los habitantes locales pronto descubrieron el engaño que un habitante del corregimiento de La Toma describe diciendo “Nos prometieron progreso y empleo, pero incluso trabajadores y alimentación fueron traídos de fuera. Fue un completo engaño” (Entrevista, hombre mayor, corregimiento de La Toma, 2011). Además, las tierras inundadas fueron mal valuadas y pobremente pagadas, a la vez que el agua potable, el saneamiento y una conexión eléctrica adecuada nunca llegó más allá de la cabecera municipal.

Resulta interesante observar cómo se transformó el Estado en La Toma en relación con la construcción de la represa y su posterior privatización en 1997 (Vélez-Torres, 2012). En primer lugar, tras la crisis

que tuvo la minería colonial a comienzos del siglo XIX y la consecuente concentración de las actividades económicas de los hacendados en la zona plana del valle del río Cauca (Colmenares, 1979), la construcción de La Salvajina implicó una presencia territorial del gobierno regional. La lógica paternal que los hacendados habían desarrollado en la zona plana se reprodujo también en las promesas que la CVC hizo a la comunidad sobre la construcción de hospitales, escuelas y carreteras. La venta de la represa y la llegada de la multinacional Unión Fenosa en el año 2000, impulsada desde el gobierno central a través de la Ley de Privatizaciones (Ley 226 de 1995), interrumpió el débil vínculo generado con el gobierno regional, desatendió las promesas realizadas y marcó a nivel local una transición hacia un modelo más centralista de Estado. Este proceso ha llevado a que la comunidad confronte al gobierno nacional como su principal contradictor en la medida en que ha favorecido los intereses privados del capital trasnacional corporativo.

En lo que respecta a la zona plana, el proyecto de La Salvajina pareció volverse en contra de las comunidades afro-campesinas. Los hormiguereños recuerdan 1984 como el año de la última gran inundación en su territorio: “la última que fue fuerte, que trajo recursos, que dejó la playa llena de pescado y de la que pudimos recoger alimento para llevar a la casa” (Participante Taller de memoria, corregimiento El Hormiguero, 2011). Así, la represa construida en Suárez comenzó a cumplir su cometido de ayudarle a los cultivadores de caña de azúcar a eliminar los pantanos y humedales de la planicie para aumentar la tierra dedicada a la agroindustria. En consecuencia, otras transformaciones del ecosistema fueron descritas por un habitante del corregimiento así:

Nos quedamos sin monte para cazar, sacar maderas y hacer nuevas fincas, y los pájaros se quedaron también sin casa, porque lastimosamente ahora la vida de ellos es peor que la de nosotros. (Participante Taller de memoria, corregimiento El Hormiguero, 2011)

Las aves asociadas a los bosques y humedales jugaron un papel fundamental en el sistema de fincas tradicionales, al ser ellas dispersoras de semillas y así garantes de la diversidad genética de los cultivos campesinos. Por otro lado, en El Hormiguero la expansión de la caña de azúcar implicó la intensificación del uso de pesticidas y abonos, lo que trajo otro tipo de consecuencias para las fincas,

Como ellos [los cañicultores] necesitaban los pesticidas para evitar enfermedades, entonces comenzaron a crear unos desniveles en la naturaleza. Porque, por ejemplo, cuando yo fumigo con insecticida estoy matando ciertos animales que fertilizan la flor –digamos– de la guanábana, por eso

fue que comenzamos a tener problemas con la producción de guanábana y de otros tantos productos, porque ya no tuvimos quién la polinizara. (Participante Taller de memoria, corregimiento El Hormiguero, 2011)

Es evidente que las transformaciones ambientales producidas por y para la expansión de la agroindustria azucarera en la zona plana generaron desequilibrios en la sociedad afro-campesina local, más cuando el sistema agrícola de las fincas se beneficiaba de los nutrientes arrasados por las inundaciones, de los insectos polinizadores y de las aves dispersoras de semillas que se redujeron con la homogenización del paisaje. Así, en la medida en que la caña ganó terreno, comenzó a asfixiar con pesticidas y quemadas<sup>4</sup> los cultivos de pancoger, obligando a los afro-campesinos a vender la tierra a precios bajos y a trasladar sus viviendas a la cabecera del corregimiento. Por otro lado, la agricultura dejó de ser rentable cuando no pudo complementarse con la pesca, con la cacería en el bosque y con el trabajo ocasional en las haciendas.

### 3.2. EXTRACTIVISMO MINERO A GRAN ESCALA

Frente a la reducción de las fincas tras la construcción de La Salvajina y la expansión de la caña, los hormigueños optaron por el “rebusque”, volcándose al río Cauca para extraer arena de forma intensiva. Los primeros hormigueños que comenzaron a extraer arena lo hicieron en la década de 1950. Entonces, la extracción arenera se veía como un complemento de la economía familiar y una actividad que solo se realizaba en verano cuando la recolección de material podía ser manual. Con la intensificación del cultivo de caña y la crisis de las economías afro-campesinas desde 1985, los pobladores del corregimiento dependieron cada vez más de esta actividad. Muy pronto, la introducción de nuevas tecnologías como los malacates<sup>5</sup> permitió acceder a los depósitos de material del lecho del río durante todo el año, sin depender del cambio estacional. La mayoría de dueños de malacates son foráneos y operan sin ningún tipo de licencia. Durante el invierno, el arenero artesanal se ve obligado a pagar al dueño del malacate por el viaje de arena que vende en la playa del pueblo. Durante el verano, los areneros todavía emplean baldes manuales con los que recogen arena en los playones, compitiendo con las dragas extractivas que los hacendados instalaron a la orilla del río desde 1970.

---

4 Aun en la actualidad las plantaciones de caña en el valle del río Cauca se queman antes del corte manual. Con esto se busca facilitar el trabajo de los corteros y hacer más liviana la carga para el transporte hacia los ingenios.

5 Potentes grúas flotantes que arrastran un balde metálico por el lecho del río, logrando recoger en pocos minutos medio metro cúbico de arena.

Cuenta la historia que fue la “abuela Sardi”, matrona de una de las principales familia de hacendados del Corregimiento de Cali, la que al ver a “un montón de negros en fila cargando arena por el río, le puso el nombre de Hormiguero a este pueblo [cabecera del Corregimiento], cambiándole su nombre original El Alizal” (Participante Taller de memoria en El Hormiguero, 2011). Es así como el peso de categorías raciales y las estructuras del poder hacendatario determinan que hoy en Cali se naturalice la extracción artesanal de arena como la actividad económica “tradicional” de la gente de El Hormiguero, borrando de la memoria colectiva su pasado agricultor; la importancia que tuvieron en el abastecimiento de alimentos para la ciudad, y el violento cambio social que experimentaron durante la segunda mitad del siglo XX.

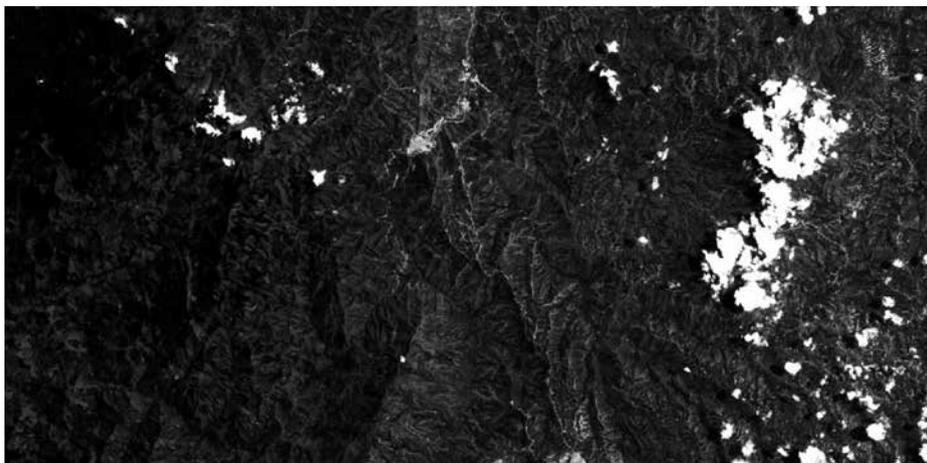
Por otro lado, uno de los impactos más importantes que generó la construcción de la represa La Salvajina para los habitantes de La Toma en el municipio de Suárez fue la dependencia económica frente a la minería de oro y la mayor extracción a través de la técnica de filón<sup>6</sup>. Antes de inundado el río Cauca en 1985, los habitantes locales practicaban la agricultura junto a la minería aluvial en las orillas del río. Sólo ocasionalmente realizaban minería de filón en los cerros y montañas del territorio. Tras la inundación, los habitantes que trabajaban la minería de aluvión perdieron las tierras fértiles, su principal medio de subsistencia, y en consecuencia, se vieron forzados a incrementar su actividad minera en la zona de montaña, no rentable para la agricultura. La inundación de las tierras utilizadas para la agrominería tradicional no sólo implicó la intensificación de la minería en la zona de montaña, sino también la competencia sobre el espacio físico requerido para la agricultura. En las Imagen 1 e Imagen 2 se observa la degradación ambiental de la región en los primeros 15 años de La Salvajina, la cual puede asociarse con la intensificación de la extracción minera luego de la inundación del valle fértil.

---

6 En el corregimiento de la Toma pueden identificarse al menos cuatro técnicas de extracción de oro vigentes: (i) las tradicionales “covas” a la orilla de los ríos y quebradas (minería aluvial a orillas del río); (ii) los también tradicionales túneles en los cerros y montañas, los cuales se trabajan con mazos y cinceles (minería de filón); (iii) la más reciente minería de “chorreo” en la cual, por efecto de lavado, se extrae oro sedimentado (minería aluvial en lomas y montañas); y, (iv) finalmente, la reciente aunque menos practicada minería de filón con explosivos. En todos los casos, el material extraído se procesa en su última fase a través del “barequeo” con batea de madera, en donde con el movimiento de los cuerpos y por decantación de materiales es posible separar el oro. Según el capital del que disponga el grupo de personas que trabajen la minería de filón, ocasionalmente el material extraído se somete a un proceso intermedio en un “molino californiano” o en cilindros manuales que ayudan a triturar el material. En ningún caso la comunidad utiliza químicos como cianuro o mercurio para separar el oro, por lo cual su minería artesanal puede considerarse completamente “limpia”.

### **Imagen 1**

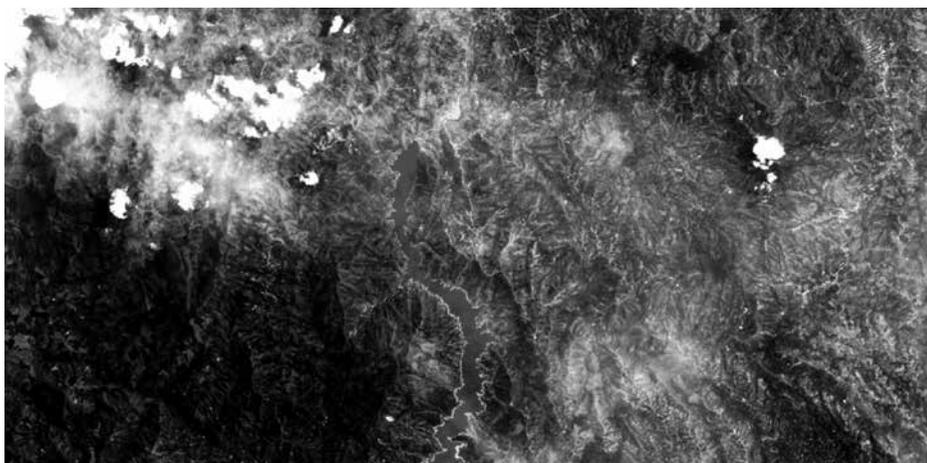
Vista aérea de Suárez antes de la represa La Salvajina - Imagen de satélites  
landsat de la USGS 1984



Fuente: Datos distribuidos por Land Processes Distributed Active Archive Center (LP DAAC), ubicado en USGS/EROS, Sioux Falls, SD. Ver: <http://lpdaac.usgs.gov>.

### **Imagen 2**

Vista aérea de Suárez después de la represa La Salvajina - Imagen de satélites  
landsat de la USGS 1999



Fuente: Datos distribuidos por Land Processes Distributed Active Archive Center (LP DAAC), ubicado en USGS/EROS, Sioux Falls, SD. Ver: <http://lpdaac.usgs.gov>.

Esta transformación del paisaje la explica con contundencia un representante del Consejo Comunitario de La Toma:

Para nadie es un secreto que las mejores tierras productivas quedaron al lado de La Salvajina o tapadas por agua. Entonces tocó subirse a lo que nosotros le llamamos 'la loma', y dice una mayoría que en esas lomas solamente se da rabia... La gente comenzó a hacer agricultura en algunas zonas boscosas de las montañas, pero como no eran terrenos fértiles, entonces la agricultura no se dio. (Adulto líder, participante en Taller de memoria, corregimiento de La Toma, 2011)

El resultado de la apropiación que hizo la CVC de las tierras fértiles del territorio de La Toma debilitó la relación entre minería artesanal y agricultura campesina, las cuales habían sido actividades estacionales y complementarias. Así como en El Hormiguero, también en la zona de montaña la capacidad generada por las comunidades para acoplarse a la estacionalidad y a las variaciones ecosistémicas fue característica del sistema de fincas tradicionales. De esta forma, diferentes productos para el consumo local y para la comercialización regional se cultivaban en las épocas de invierno (durante los meses de abril-junio y octubre-diciembre) en las cuales no era posible hacer minería en los ríos. En los periodos anuales de verano (durante los meses de diciembre-febrero y julio-septiembre), mientras los cultivos crecían, la comunidad trabajaba la minería de aluvión a orillas de los ríos y con el oro extraído se complementaba la economía familiar de subsistencia. La construcción de La Salvajina des-reguló este ciclo no sólo por el acaparamiento de las tierras sino también por el acaparamiento del río mismo, el cual había servido como medio de transporte de personas y productos hacia Cali, así como espacio de pesca y recreación. Quienes no migraron, tuvieron que centrar su actividad productiva en la extracción de oro, apoyándose débilmente en el cultivo de café, cuyo mercado ha sido inestable desde entonces por la ruptura del acuerdo internacional de precios del café en 1989.

En el corregimiento de La Toma la actividad minera se intensificó de tres formas: (i) realizando mayor minería de aluvión en el río Ovejas y en otras quebradas afluentes del río Cauca; (ii) buscando opciones de excavación superficial y extracción de oro por lavado; y (iii) abriendo nuevas minas y profundizando las existentes para extraer oro de filón. En todos los casos, este cambio en la práctica minera les ha implicado a los habitantes una mayor tecnificación de los métodos artesanales, lo cual requiere inversiones económicas que han terminado por excluir a aquellos que carecen de capital (Dussel, 1984; Santos, 1979). Si bien la competencia por el uso de la tierra no ha sido dramática a nivel local, bien por la migración, bien por los principios so-

lidarios y el manejo colectivo de las minas, la necesidad de invertir en tecnologías para asegurar una extracción mayor y más eficiente de oro ha comenzado a inquietar a los líderes locales que diseñan estrategias de cooperativismo y rotación de turnos de trabajo para compensar la escasez tecnológica que deriva en menor rentabilidad de las minas.

Pero la principal preocupación de los líderes y habitantes locales no ha sido las barreras en el acceso a la tecnología. En 1995, cerca de 20 retroexcavadores con dueños externos al territorio llegaron al río Ovejas a extraer oro, causando el desvío de su cauce y la inundación de varias fincas, lo que ha implicado la movilización de los pobladores locales, quienes ven amenazado sus medios de subsistencia y la tranquilidad de su territorio. En 1997 La Salvajina se privatizó, pasando a ser propiedad de la Empresa de Energía del Pacífico S.A. y un proyecto para el Tránsito del río Ovejas inició su curso.

Después de perder el río Cauca por la represa, el río Ovejas representa para la población no sólo un importante espacio para la extracción artesanal de oro, sino también un espacio valorado por su significado paisajístico, recreativo y cultural: un símbolo de dignidad que la comunidad no se dejará arrebatar, según afirma una mujer joven habitante del corregimiento:

Ver cómo a nuestra gente la engañaron durante la construcción de La Salvajina es lo que hoy me da mucha fuerza para pelear, primero para que no desvíen el río Ovejas y segundo para que este territorio no se lo tome una multinacional. Porque Salvajina a nosotros nos quitó medio lado de nuestro cuerpo, y si nos quitan el otro medio que es el río Ovejas es como si nos mataran. (Mujer líder, participante en Taller de memoria, corregimiento de La Toma, 2011)

Así, apoyados en los derechos étnicos y territoriales conferidos a poblaciones afrodescendientes en la Constitución Política del 1991 y en la Ley 70 de 1993, la comunidad de La Toma confrontó la doble amenaza representada por el Tránsito y por las retroexcavadoras a través de una audiencia pública realizada en febrero de 1995. Las autoridades gubernamentales presentes acordaron exigir el retiro de las “retros” y un estudio de impacto ambiental por parte de EPSA, el cual se demostraría inviable en 1997. Si bien parecía que la autonomía territorial de la comunidad de La Toma había triunfado sobre los intereses privados de acumulación, muy pronto se enfrentarían a la que ellos consideran la amenaza territorial más violenta después de la esclavitud.

Aunque en el Alto Cauca hubo presencia guerrillera desde 1970 –la cual ha sido resistida por las comunidades indígenas y afrodescendientes–, en la zona de estudio fue la incursión paramilitar la principal fuente de conflicto por el acceso y control de la tierra y

los bienes ambientales. Entre 2000 y 2004 el Bloque Calima del grupo paramilitar AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) penetró la zona para disputar el previo dominio militar de la guerrilla. Este Bloque, comandado por Hébert Veloza, alias H.H., controló una extensa área del Alto Cauca a través de mecanismos violentos y generó al menos 1163 víctimas de asesinato (Jimeno et al, 2011; Verdad Abierta, 2013). La Toma, en particular, se reconoce como uno de los territorios más impactados por el control paramilitar de esos años. Las comunidades han denunciado que durante este periodo se otorgaron títulos mineros a personas jurídicas y empresas privadas a espaldas de los habitantes y en territorios que, al ser poblados por afrodescendientes, exigen la realización de Consulta Previa Libre e Informada (Convenio 169 de la OIT, adoptado en Colombia mediante la Ley 21 de 1991).

La presencia paramilitar facilitó las actividades de exploración en la medida en que presionó por vía de las armas la venta de predios, y controló la movilización y la denuncia de los líderes a través de su asesinato, amenaza y desplazamiento. Como resultado, la empresa Sociedad Kedahda S.A., filial en Colombia de la corporación multinacional Anglo Gold Ashanti (Muñoz *et al*, 2010), logró en 2004 la titulación de 50.000 hectáreas entre los municipios de Suárez y Buenos Aires para realizar explotación de oro y otros minerales (Observatorio de Discriminación Racial, 2011). Además, a decir de los pobladores, la empresa ha hecho acuerdos con particulares dueños de títulos quienes pretenden transferirlos a la corporación multinacional.

Fue precisamente en el año 2004, justo después de la desmovilización de las AUC, cuando se solicitó el primer Amparo Administrativo por parte de estos titulares mineros con el objetivo de desalojar a los pobladores agro-mineros tradicionales del área de titulación. En 2006 la comunidad de La Toma y varias organizaciones sociales de la región se movilizaron en dos caminatas en la ciudad de Cali, así como a través de su participación en *la Minga Indígena y Popular* que pacíficamente se asentó en la finca La María para coordinar una serie de exigencias al gobierno regional y nacional para la garantía de los derechos de los pueblos étnicos. En 2008 se liquida la empresa Sociedad Kedahda S.A. y, con una imagen aparentemente más limpia para los pobladores locales, llega en su reemplazo la empresa Anglo Gold Ashanti. En 2009, a la vez que la población organizada en el Consejo Comunitario de La Toma solicita que se le tittle oficialmente este territorio según los derechos constitucionales, la Alcaldía Municipal de Suárez concede a particulares el amparo administrativo solicitado en 2004 y ordena nuevamente el desalojo (Observatorio de Discriminación Racial, 2011).

Cerca de 7000 pobladores de la Toma decidieron no desplazarse y resistir. Como parte de su estrategia de movilización, en 2010 el Consejo Comunitario de La Toma interpuso una tutela para revocar los títulos mineros otorgados en el territorio sin consulta previa. Y, aunque negada en primera instancia en el Tribunal de Popayán, la tutela fue revisada por la Corte Constitucional gracias a la petición realizada por la comunidad; el 25 de abril de 2011 se hizo pública la Sentencia T-1045A por medio de la cual la Corte reconoció el derecho de las comunidades afrodescendientes a su territorio y ordenó la suspensión de todo título o proyecto que no haya sido legítimamente tramitado a través de una consulta previa.

El modelo de despojo con el que la industria extractivista quiere abrirse campo en La Toma consiste, como se ha mostrado, en una relación favorable a la acumulación privada entre actores económicos, el gobierno nacional y los paramilitares; no de otra manera se explicaría que el periodo de mayor control ilegal armado por las AUC haya sido el auge de la titulación, así como tampoco se explicaría el contrapunteo entre denuncias y movilización por parte de la comunidad, y las amenazas directas por parte de los grupos paramilitares que operan en la zona.

Antes que competencia o contradicción entre los intereses de las corporaciones multinacionales del oro y los colonos mineros dueños de retroexcavadoras, así como entre los grupos paramilitares que sirven a unos y otros, existe una simbiosis que se explica porque (i) las multinacionales van tras una minería de oro a cielo abierto, por lo cual la minería que hagan las retroexcavadoras en los lechos del río no compite con los recursos mineros que aspiran extraer; (ii) la avanzada de los colonos y de su seguridad privada sirve como un primer acercamiento de confrontación y desgaste con las comunidades, con el cual se generan desplazamientos y se debilitan algunas de las estructuras sociales y respuestas de oposición por parte de la comunidad; y, (iii) también la presencia de los colonos tiene el efecto demográfico de disminuir la proporción de habitantes afrodescendientes y deslegitimar derechos étnicos como la Consulta Previa.

El contexto se complejiza cuando emergen, además, alianzas entre narcotraficantes, grupos armados ilegales y mineros ilegales de oro para facilitar el lavado de activos y asegurar rutas de transporte, laboratorios de procesamiento y cultivos de coca. Los gobiernos local y regional desatienden sus responsabilidades, en ocasiones para evadir la confrontación y favorecer corruptamente los intereses de los actores privados, y en otros casos para favorecer el interés privado del mismo funcionario o gobernante que ha entrado a ejercer alguna de las prácticas ilegales mencionadas. En este panorama no sólo entra

en cuestión la capacidad del gobierno sino su interés y voluntad en hacer efectivos los derechos de las poblaciones afro-campesinas. Por su parte, el gobierno nacional muestra permanentes contradicciones entre sus poderes y entre sus ministerios e instituciones; así, en medio de la ambigüedad y disputa de los poderes políticos a nivel central, la ilegalidad reina en lo local y contribuye a lo que un hombre mayor del corregimiento de La Toma caracterizó como “pesca en río revuelto”.

#### 4. CONCLUSIONES

El modelo agroindustrial azucarero y el modelo corporativo minero de mediana y gran escala han generado una transformación social asociada a la pérdida de la finca tradicional. La expansión de estos modelos generó una intensificación y dependencia económica frente a la minería de oro tipo filón en La Toma y de arena en El Hormiguero. Esto ha generado un cambio en los modos de vida de las familias afrodescendientes quienes tradicionalmente habían diversificado su economía realizando actividades productivas y extractivas complementarias de pequeña escala. Las principales consecuencias de esta transformación en la geografía económica referidas por estas poblaciones son la proletarización de los afro-campesinos y en algunos casos su desplazamiento.

Los habitantes afrodescendientes han sido los principales receptores de los impactos de la sobre-acumulación de capital basada en prácticas tanto económicas como coercivas (Harvey 2003). Esta segregación étnica de los impactos corresponde con una forma de racismo ambiental que, articulada a la transición de un Estado paternal a un Estado neoliberal, ha profundizado el empobrecimiento y la marginación social, económica y ambiental de las comunidades afrodescendientes (Martínez-Alier, 2002; Alimonda, 2011 y 2006; Vélez-Torres, 2012). El caso del Alto Cauca permite sugerir que la avanzada del modelo neoliberal no sólo impacta a las comunidades pobres rurales, sino que el despojo violento intersecta marginación étnica y segregación social, profundizando una inequidad racializada que enmarca la construcción contemporánea de identidades multi-culturales y postcoloniales.

Si bien los anteriores hechos los podemos entender como efectos silenciados de la historia del “desarrollo” en el Alto Cauca durante las últimas seis décadas, al analizar los dos casos podemos también diferenciar distintos tipos de capital privado asociados a cada modelo de acumulación. La expansión de la caña de azúcar en la zona plana, con fuerte impacto en la montaña por la construcción de represas para la regulación del caudal y la generación de energía, está asociada a los intereses económicos de una vieja clase terrateniente, heredera de

viejas haciendas coloniales. Por su parte, los proyectos de extracción mineral a gran escala en la zona de montaña hoy, están asociados a intereses de corporaciones transnacionales con fuerte inversión de capital financiero anónimo.

Proponemos aquí que esta rotación en los tipos de capital asociados con la transformación del paisaje está relacionada con un cambio de la configuración del Estado en la región. El tipo de Estado que dominó durante la segunda mitad del siglo XX, y que benefició la expansión azucarera, estaba claramente dominado por las élites regionales, propietarias de los terrenos de la zona plana. Se trataba de un Estado reducido, constituido por las élites terratenientes desde la Colonia Hispánica (Palacios y Safford, 2002:267), que se relacionaba con sectores marginales afro-campesinos por medio de un sistema de favores paternalista, estructurado por las concesiones de terreno inundable a campesinos dentro de la Hacienda y por un pasado esclavista.

Actualmente, con la incursión del capital transnacional interesado en la explotación minera a gran escala, proponemos que hay un impulso de reconfiguración del aparato Estatal en la región: de un Estado regional dominado por las élites regionales, a un Estado con el poder centralizado en Bogotá que busca consolidarse en el Alto Cauca por medio de una apertura neoliberal al capital financiero internacional. En el Alto Cauca, el carácter anónimo de este nuevo tipo de capital financiero hizo que se rompieran los vínculos paternalistas del viejo poder local con la población afrodescendiente campesina; entonces, comenzó a emerger el movimiento de reivindicación étnico-territorial que encontró lenguajes y espacio político en la apertura multicultural promulgada por la nueva Constitución y la Ley 70 de 1993. Sin embargo, bajo el espejismo del progreso y del bienestar general, el modelo de desarrollo impulsado por el Estado central vuelve a favorecer los intereses privados sobre los intereses colectivos de las comunidades afro-campesinas, así como lo hizo por cinco décadas el Estado de las élites regionales. La ilegalidad y la corrupción son pilares de ambos modelos de Estado, y la violencia y el despojo legal e ilegal son su modo continuo de operación.

Frente al racismo espacializado, las comunidades del Alto Cauca se han movilizado para reivindicar sus derechos, demarcando una historia alternativa y no-hegemónica de resistencia. En este sentido, no se ha tratado exclusivamente de los impactos generados por las fuerzas del despojo, sino también de la respuesta comunitaria que moviliza identidades étnicas y de clase social. La organización social y la movilización jurídica han sido las estrategias implementadas por las comunidades para la defensa de su territorio y la reclamación de derechos, procesos que se dan en constante amenaza contra sus vidas

y su permanencia en el territorio. Concluimos que este ejercicio de una identidad étnica politizada no es sinónimo de un esencialismo utilitario (Hale, 2006; Friedman, 2002). Así, antes que demostrar una identidad simulada o falsa, esta reivindicación étnica revela una historia de marginación sistemática en donde el Estado no ha brindado garantías suficientes para que estos pueblos accedan a sus derechos.

En este sentido, la especulación de títulos mineros, el acaparamiento de agua para la generación hidroeléctrica, y la apropiación de suelos y agua para uso agroindustrial son el resultado de procesos de despojo que, desde una perspectiva política y jurídica, motivan una profunda crítica a la acción y omisión del Estado colombiano frente a la garantía de los derechos constitucionales de las comunidades afrodescendientes. No son menos relevantes, desde un análisis geopolítico de los conflictos locales, los cuestionamientos frente a los mecanismos violentos que han favorecido al sector privado, bien a manera de hacendados y empresas nacionales, bien en forma de corporaciones multinacionales. En correspondencia, al demostrarse inefectivas y contradictorias las garantías del Estado al cumplimiento de los derechos étnicos y territoriales, se ha generado un fortalecimiento de la organización social y de las alianzas inter-étnicas; este proceso demuestra que frente a la geografía de los conflictos ha emergido una geografía de abigarradas resistencias (Hurtado, 2000; Oslender, 2009).

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Alimonda, Héctor 2011 “La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la ecología política Latinoamericana” en Alimonda, Héctor. (Coord.). *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO/ Ediciones CICCUS).
- ASOCAÑA (Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia) 2012 *Informe anual 2011-2012*. Cali. <http://www.asocana.org/modules/documentos/3/301.aspx>
- Arévalo Rodríguez, Luis Alejandro 2011 “El Valle del Cauca: la punta del iceberg” en *Razón Pública*, 7 de agosto. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/2279-valle-del-cauca-la-punta-del-iceberg.html>
- Barbary, Oliver & Urrea, Fernando 2004 *Gente negra en Colombia. Dinámicas socio-políticas en Cali y el Pacífico* (Bogotá: Lealón/ CIDSE/IRD/Colciencias).
- Bermúdez, Isabel Cristina 1997 “La caña de azúcar en el Valle del Cauca. Una historia de su desarrollo industrial” en *Credencial Historia* 92: 8-11.

- Bernstein, Henry 2010 *Class dynamics of agrarian change. Agrarian change and peasant studies* (Canada: Fernwood Publishings).
- Cohen, Alice & Davidson, Seanna 2011 "An examination of the watershed approach: Challenges, antecedents, and the transition from technical tool to governance unit" en *Water Alternatives* 4(1): 1-14.
- Colmenares, Germán 1979 *Historia económica y social de Colombia, Tomo II: Popayán: una sociedad esclavista, 1680-1800* (Medellín: La Carreta).
- Constructora Meléndez 2012 *Reseña histórica. Inicios*. Consultado en octubre de 2011 <http://www.constructoramelendez.com/InkHistoria.php>. Consultado Febrero 2012.
- Coronil, Fernando 1997 *The magical state: Nature, Money and Modernity in Venezuela* en (Chicago: The University of Chicago Press).
- CVC 1985 *Salvajina "El parto de una quimera"* (Cali: CVC).
- DANE y SIDSE 2005 *Análisis regional de los principales indicadores sociodemográficos de la comunidad afrocolombiana e indígena a partir de la información del Censo General 2005* (Bogotá: DANE y SIDSE).
- Dávalos, Liliana; Bejarano, Adriana & Correa, Leonardo 2009 "Disabusing cocaine: Pervasive myths and enduring realities of a globalised commodity" en *International Journal of Drug Policy* 20: 381-386.
- Dussel, Enrique 1984 "Filosofía de la producción". Consultado en octubre de 2011 <http://es.scribd.com/doc/25083620/Dussel-Enrique-Filosofia-de-la-produccion-1984>
- Escobar, Arturo 1998 *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo* (Bogotá: Editorial Norma).
- Escobar, Arturo 2000 "El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?" en Lander, Edgardo. (Ed.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (Caracas: Ediciones FACES/UCU).
- Fals Borda, Orlando 1979 "Investigating reality in order to transform it': The Colombian experience" en *Dialectical Anthropology* 4: 33-55.
- Fals Borda, Orlando 2001 "Participatory (Action) Research in Social Theory: Origins and challenges" en Reason, Peter. y Bradbury, Hilary. (Ed.). *Handbook of Action Research: participative inquiry and practice* (London: Sage).
- Friedman, Jonathan 2002 "From roots to routs. Tropes for trippers" en *Anthropological Theory* 2(1): 21-36.

- Hale, Charles 2006 “Activist research vs. Cultural critique: Indigenous Land Rights and the contradictions of politically engaged anthropology” en *Cultural Anthropology* 21(1): 96-120.
- Harvey, David 2003 *The new imperialism* (Oxford: Oxford University Press).
- Harvey, David 2007 *El “Nuevo” imperialismo. Sobre reajustes espacio-temporales y acumulación mediante desposesión* (Buenos Aires: IADE Realidad Económica).
- Herrera, Martha 2009 *Popayán: la unidad de lo diverso. Territorio, población y poblamiento en la Provincia de Popayán, siglo XVIII* (Bogotá: Universidad de Los Andes).
- Hurtado, Teodora 2000 *Treinta años de protesta social: el surgimiento de la movilización étnica afrocolombiana en el Norte del Cauca. Documento de Trabajo CIDSE-IRD* (Cali: Universidad del Valle).
- Jimeno, Myriam; Güetio, José Leandro; Castillo, Ángela; Varela, Daniel 2011 *Kitek Kiwe. Reasentamiento del Naya. Nuestra memoria* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- Martínez-Alier, Joan 2002 *The Environmentalism of the poor: A study of ecological conflicts and valuation* (London: Edward Elgar Publishing).
- Muñoz, Diego; Idárraga, Andrés & Vélez, Hildebrando 2010 *Conflictos socio-ambientales por la extracción minera en Colombia: casos de la inversión británica* (Bogotá: CENSAT).
- Agua Viva Ng’weno, Bettina 2007 *Turf wars: territory and citizenship in the contemporary state* (California: Stanford University Press).
- Observatorio de Discriminación Racial 2011 *La disputa por los recursos naturales en los territorios afrocolombianos. El caso de Buenos Aires y Suarez (Cauca) desde una perspectiva de derechos humanos. Bogotá: Colección Justicia Global N° 5* (Bogotá: UniAndes).
- Oslender, Ulrich 2009 “Anti-Geopolitics”. *International Encyclopedia of Human Geography* 1: 152-158.
- Palacios, Marco & Safford, Frank 2001 *Historia de Colombia. País fragmentado, sociedad dividida* (Bogotá: Universidad de los Andes).
- Peluso, Nancy Lee & Lund, Christian 2011 “New frontiers of land control: Introduction”. *Journal of Peasant Studies* 38(4): 667-681.
- Perafán, Aceneth 2005 “Transformaciones paisajísticas en la zona plana Vallecaucana”. *Historia y Espacio* 24: 1-18.

<http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/xmlui/bitstream/handle/10893/967/004%20ART.pdf?sequence=2>

- Pérez, Mario & Álvarez, Paula 2009 *Deuda social y ambiental del negocio de la caña de azúcar en Colombia. Responsabilidad social empresarial y subsidios implícitos en la industria cañera* (Bogotá: Grupo Semillas).
- Quintero, Catalina 2010 “Naturaleza, comunidad y capital: análisis del conflicto socioambiental generado por la construcción y operación de la represa La Salvajina en el Norte del Cauca”. Tesis de Maestría en Estudios Ambientales, Universidad Nacional de Colombia.
- Rincón-Ruiz, Alexander & Kallis, Giorgos 2013 “Caught in the middle, Colombia’s war on drugs and its effects on forest and people” en *Geoforum* 46: 60-78.
- Rodríguez Garavito, César 2012 “Indígenas sobre campos minados” en *El Espectador*, Bogotá 28 de Julio. Disponible en: <http://m.elespectador.com/impreso/nacional/articulo-363418-indigenas-sobre-campos-minados>
- Sáenz, José Darío 2005 “Elite política y partidos políticos en Cali de 1958 a 1998”. *Sociedad y economía* 8: 61-86
- Santos, Milton 1979 *The shared space: the two circuits of the urban economy in underdeveloped countries* (London: Methuen).
- Taussig, Michael 1980 *The devil and commodity fetishism in South America* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press).
- Taussig, Michael y Rubbo, Anna 2011 *Esclavitud y libertad en el valle del río Cauca* (Bogotá: Universidad de Los Andes).
- Urrea Giraldo, Fernando 2010 “Patrones sociodemográficos de la región del sur del Valle y norte del Cauca a través de la dimensión étnica-racial” en Castillo, Luis Carlos (Ed.) *Etnicidad, acción colectiva y resistencia: el norte del Cauca y el sur del Valle a comienzos del siglo XXI* (Cali: Universidad del Valle).
- Urrea-Giraldo, Fernando; Viáfara, Carlos; Ramírez, Héctor & Borrero, Waldor 2010 “Las desigualdades raciales en Colombia: un análisis sociodemográfico de condiciones de vida, pobreza e ingresos para la ciudad de Cali y el Departamento del Valle del Cauca” en *Sociedad y Economía. Facultad de ciencias sociales y económicas* 18: 85-112.
- Vélez-Torres, Irene 2012 “Water grabbing in the Cauca basin: The capitalist exploitation of water and dispossession of afro-descendant communities” en *Water Alternatives* 5(2): 421-449.

Vélez-Torres, Irene & Vélez-Galeano, Hildebrando 2011

“Acaparamiento del agua y despojo de la tierra en el Alto Cauca: Estudio crítico sobre (in)justicia hídrica y derecho al agua en Colombia. Nuestro Derecho al Agua: Proyecto del Planeta Azul”. Disponible en: <http://www.blueplanetproject.net/documents/RTW/RTW-Colombia-1.pdf>

Vélez-Torres, Irene; Rátiva Gaona, Sandra & Varela Corredor, Daniel 2012 “Cartografía social como metodología participativa y colaborativa de investigación en el territorio afrodescendiente de la cuenca alta del río Cauca” en *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía* 21(2): 59-73.

Verdad Abierta 2013 “¿Qué tanto de verdad, justicia y reparación ha habido en el caso del bloque Calima?” en *Verdad abierta*, Bogotá 16 de Abril. Disponibel en: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/45-reparaciones-a-victimas/4542-ique-tanto-de-verdad-justicia-y-reparacion-ha-habido-en-el-caso-del-bloque-calima>





# **MEDIO AMBIENTE**



Nemer E. Narchi\*  
y Beatriz Canabal-Cristiani\*\*

## CONSTRUCCIONES DIVERGENTES DE LA NATURALEZA Y LA EROSIÓN DEL CONOCIMIENTO ECOLÓGICO TRADICIONAL EN XOCHIMILCO\*\*\*

### INTRODUCCIÓN. IMAGINANDO LA NATURALEZA

Las formas en que diferentes sociedades utilizan la naturaleza dependen de adaptaciones culturales derivadas de la manera en que cada una percibe, imagina y se apropia del mundo natural. La naturaleza, a pesar de tener bases tangibles en la realidad biofísica, se convierte en un sistema de representaciones moldeado por fuerzas políticas y económicas (*sensu lato*) que la reducen a un constructo cultural subjetivo y no-generalizable (Latour, 2002) cuyos componentes varían de cultura en cultura (Cronon, 1996; Descola, 1996), dando lugar a una amplia gama de estrategias para la valoración y explotación de los materiales que en ella se encuentran.

Pálsson (1996) identifica tres epistemas generales que definen los modos de aprovechamiento y explotación de la naturaleza: orientalismo, paternalismo, y comunalismo. El Orientalismo ve a

\* Nemer E. Narchi es investigador asociado del Centro de Estudios en Geografía Humana en El Colegio de Michoacán y editor participante de *Latin American Perspectives*.

\*\* Beatriz G. Canabal-Cristiani es profesora asociada en La Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco.

\*\*\* Publicado en *Latin American Perspectives*, Issue 204, Vol. 42, No. 5, September 2015, 90-108.

la naturaleza como un conjunto de elementos sobre los que existe legítima propiedad y el derecho a su plena explotación y transformación. El paternalismo reclama un cierto dominio sobre la naturaleza, pero difiere en la consideración de que los seres humanos tienen el deber de preservar la naturaleza, al menos parcialmente. Por último, el comunismo promueve una reciprocidad generalizada entre los humanos y la naturaleza, de los cuales los primeros son parte. Es casi seguro que la existencia simultánea de más de uno de estos epistemas derive hacia la sobreexplotación de los recursos naturales.

Cuando las sociedades entran en conflicto, sus concepciones de la naturaleza también chocan. La cultura que emerge como dominante impone, junto con muchos otros valores, sus nociones de naturaleza a aquellos sujetos a la dominación. Esta imposición está vinculada a la introducción de determinados sistemas de extracción. En este artículo nos centramos en la imposición del orientalismo ambiental en las sociedades rurales e indígenas.

El Orientalismo ambiental es un fenómeno generalizado en todo México (véase Toledo, Garrido, y Barrera-Bassols, 2015) y altamente visible en toda América Latina, donde la minería (e.g., Gordon y Webber, 2008; Munarriz, 2008), la gestión del agua y la generación de energía hidroeléctrica (e.g., Bartolomé, 1993), la explotación forestal (e.g., Southgate *et al.*, 2000) y otros megaproyectos (véase Grandia, 2013) logran imponer conceptos exógenos de la naturaleza y economía sobre las poblaciones rurales, indígenas y marginales. Turner y colaboradores (2008) han argumentado que el choque ideológico que surge de las diferencias en los usos culturales de la naturaleza tiene consecuencias psicológicas, físicas y culturales.

El capitalismo contemporáneo sugiere que el único propósito de las sociedades debe ser el aumento constante del producto interno bruto (Bauman, 2007). El producto interno bruto se ha construido discursivamente como la única medida objetiva disponible para determinar la salud de la comunidad humana (Graeber, 2011). En este esquema, el agotamiento de los recursos naturales se considera inevitable para el desarrollo económico y sirve de argumento fundacional para la imposición del orientalismo ambiental. Cuando se impone una construcción particular de la naturaleza en vez de ser mediada, destruye los bienes sociales, culturales y ambientales de la gente y los reduce a pequeños consumidores.

El Orientalismo ambiental, impone una noción particular de naturaleza que despoja a las sociedades de sus recursos y conocimiento ecológico local (cf. Toledo, 2013). La imposición de un orientalismo ambiental es efímera, porque el crecimiento económico infinito, exi-

ge, paradójicamente, el agotamiento de recursos naturales de carácter finito (Naveh, 2000). Por ello, el Orientalismo merma la capacidad que tienen los entornos biofísicos para proporcionar a las personas de los recursos suficientes en el largo plazo.

## EL CONOCIMIENTO ECOLÓGICO LOCAL

El conocimiento ecológico local es un sistema cognoscitivo compuesto de conocimientos, prácticas, comportamientos y creencias mediante las cuales diversas poblaciones esquematizan la estructura y funcionamiento ecológico de la zona geográfica de donde obtienen los recursos naturales para satisfacer sus necesidades (Berkes, Colding, y Folke, 2000). Estos recursos no se limitan a la materia prima para crear ropa, alimentos y herramientas (Schultes, 1992), sino también incluye los materiales para satisfacer necesidades de vivienda (por ejemplo, Speck y Dexter, 1952), ornamentales (por ejemplo, Johnston, 1968), medicinales Berlín y Berlín, 2005), lúdicos (por ejemplo, Ruan-Soto, Garibay-Orijel y Cifuentes, 2006) y sexuales (por ejemplo, Andrade y Costa-Neto, 2005). Así, el conocimiento ecológico local es una alternativa potencial a los esquemas de conservación predominantes, entre los que destaca la mal llamada explotación sostenible, promovida por el capitalismo neoliberal (Pierotti y Wildcat, 2000).

Dentro del esquema orientalista, gobernado por la lógica de la modernización del medio ambiente (Hajer, 1995), las construcciones alternativas de la naturaleza, incluido el conocimiento ecológico local, se integran en representaciones relativamente homogéneas y son tratadas como inferiores, no válidas, mitológicas, arcaicas, irracionales, y no-científicas (véase Bonfil, 1989; Pérez Ruiz y Argueta Villamar, 2011).

En este artículo nos centramos en la imposición del esquema del Orientalismo ambiental sobre el sistema lacustre de la delegación Xochimilco en la Ciudad de México. Consideramos que el manejo del sistema lacustre representa un referente empírico ideal para la comprensión de cómo la violencia ambiental opera en contra del conocimiento ecológico local a través del modelo de desarrollo urbano experimentado en la cuenca de México y particularmente, en el Lago de Xochimilco. La zona ha sufrido alteraciones antropogénicas sustanciales y continuas durante 2,000 años. Estas alteraciones se han traducido en una reducción drástica de la cobertura vegetal, una aparente afectación de los patrones de precipitación (Narchi, 2013), una baja en la disponibilidad de agua subterránea (Espinosa y Mazari, 2007; Merlín *et al.* 2012; Ezcurra *et al.*, 1999; Bojórquez *et al.*, 1998) y una drástica reducción de la biodiversidad, incluyendo la extinción de varias especies (Contreras *et al.*, 2009).

## EL DETERIORO DEL MEDIO AMBIENTE ALREDEDOR DEL LAGO DE XOCHIMILCO

La delegación Xochimilco tiene 128.1 kilómetros cuadrados y representa el 8.9 por ciento de la Ciudad de México (Figura 1). Contiene siete pueblos de montaña, un centro formado por 17 barrios originales y un barrio periférico de reciente formación, además de siete pueblos que bordean el lago. Topográficamente, se puede dividir en tres grandes áreas (Cordero, 2001): 1) una zona montañosa formada por la cordillera Ajusco-Chichinautzin, que se extiende a lo largo del borde sur del lago. 2) La zona Topilejo-Milpa Alta, también montañosa, en la que los suelos basálticos son menos permeables y condiciones más secas y 3) un área de depósitos aluviales y lacustres que es la zona emblemática para todo el bioma, el Lago Xochimilco, sin duda, el elemento más emblemático de la delegación.

El lago es un remanente de 25 kilómetros cuadrados de un sistema de cinco lagos que ocupaban inicialmente 920 kilómetros cuadrados en la cuenca de México (Zambrano *et al.*, 2009). El área ha sido ocupada desde 20,000 aEC<sup>1</sup> (Peralta, 2011; véase González *et al.*, 2006; Lorenzo, 1981), con presencia agrícola incipiente desde 1500 aEC (Peralta, 2011). Al igual que otros paisajes agro-ecosistémicos, el lago es un laboratorio *in situ* que permite entender la manera en que el conocimiento ecológico local ha logrado una explotación sostenida de la tierra por cientos de años (UNESCO, 1996). En contraparte, los paisajes agroindustriales (Naveh y Lieberman, 1984) que se conciben con el fin de cumplir la premisa económica de maximizar las ganancias en el menor tiempo posible, cuentan con poca o ninguna consideración por los procesos ecológicos globales (Farina, 2000).

Ezcurra (2003) sugiere que las primeras modificaciones antropogénicas sustanciales ocurrieron cuando la población paleoindiana acabó con la megafauna alrededor de la cuenca, llevando a sus habitantes a adoptar la agricultura incipiente. Sin embargo, consideramos que la modificación más dramática que la zona ha sufrido como consecuencia de la actividad humana se produjo ca. 500 EC con la introducción de las chinampas, un sistema de producción agrícola que cambió por completo el paisaje lacustre (Frederick, 2007).

Las chinampas son islotes artificiales construidos mediante la superposición de materia orgánica, cieno rico en minerales y sedimentos orgánicos ricos. En su modo original, la chinampa no dependía del riego; se irrigaba a través de adsorción directa de las aguas del lago y eran fertilizadas con una mezcla de plantas acuáticas y lodos ricos en materia orgánica. El agroecosistema se extendió por toda la cuenca

---

1 Era común

1200-1500 EC (Peralta, 2011), transformando la superficie relativamente homogénea y estéril del lago en un complejo constituido por islas y canales que debe entenderse como un paisaje cultural (sensu Sauer, 1963). Armillas (1971) estima que el área total de tierra recuperada de los lagos para la construcción de chinampas ascendió a 120 kilómetros cuadrados.

La combinación de bases orgánicas, humedad ininterrumpida, y la fertilización constante, permitió a los pueblos precolombinos construir un agroecosistema altamente productivo que fácilmente podría producir rendimientos de maíz de más de 5,0 toneladas por hectárea (Rojas, 1993; Scialabba y Hattam de 2003). El promedio nacional contemporáneo (1996-2005) para todos los sistemas agrícolas de maíz combinados es 2,59 toneladas por hectárea. (Estas estadísticas sólo cubren el grano y los subproductos del maíz, descartando al resto de los vegetales asociados con la producción de maíz en las chinampas [Aguilar, Illsely, y Marielle de 2007].)

Durante la colonia, el gobierno de la Nueva España decidió drenar los lagos con el fin de fomentar la producción en granjas al estilo europeo. Esto ocurrió a pesar de la fuerte oposición de José Antonio Alzate, el único hombre con la visión para recomendar el uso de técnicas indígenas en el manejo de los lagos (Ezcurra, 2003). Los conquistadores parecen haber estado ansiosos por imitar los ambientes áridos de su patria extremeña en los territorios recién conquistados (von Humboldt y Black, 1822). No obstante, gran parte del ambiente lacustre se mantuvo relativamente inalterada hasta finales del siglo XIX, a excepción de un aumento de la diversidad de los cultivos (Canabal, 1997).

Los principales impactos ecológicos en el lago Xochimilco comenzaron a principios del siglo XX, cuando el agua subterránea de Xochimilco fue explotada para dotar a la Ciudad de México de servicios de agua potable (Torres-Lima, Canabal, y Burela, 1994). Las tasas de deforestación aumentaron con la demanda de madera, papel, y carbón, y por la década de 1940 el lago Xochimilco se desecó casi completamente. Durante la década de 1960, la construcción de más infraestructura, abrió áreas periurbanas del sur de la ciudad a la urbanización (Lozada *et al.*, 1998). Se propició una rápida urbanización y la sobreexplotación de las aguas subterráneas, causando hundimientos diferenciales del suelo en gran parte de la zona lacustre. El gobierno compensó la falta de agua con la inyección de aguas residuales pobremente tratadas. Al disminuir la calidad del agua, la producción de alimentos fue reemplazada por la floricultura (Torres-Lima, Canabal, y Burela, 1994). Para atraer la humedad se llevó a cabo una campaña de reforestación, pero se emplearon especies que

consumen mucha más agua y la vegetación nativa fue desplazada (Lozada *et al.*, 1998).

En 1987, el paisaje agrario del lago de Xochimilco fue incluido en la Lista Patrimonio Mundial de la UNESCO (ICOMOS, 1987) como el único remanente de uso tradicional de la tierra antes de la ocupación europea (UNESCO, 1987). En la Declaración de la UNESCO queda patente la preocupación por la preservación futura del sitio y la visualización de toda la zona amenazada por el avance de la urbanización.

El, en ese entonces, presidente de México, Carlos Salinas respondió mediante la implementación de un programa oficial de conservación (Wirth, 2003) llamado, Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco, que pretendía mejorar la calidad del agua, ampliar el apoyo a la agricultura y realizar estudios intensivos de los sistemas agrícolas del Lago de Xochimilco, además de implementar mejores servicios urbanos para sus habitantes. También tenía como meta el poner fin a la urbanización de la chinampería, la prevención de inundaciones diferenciales y la restauración del equilibrio ecológico (Wirth, 1997). El plan expropió 1,100 hectáreas de tierra a los campesinos para crear una reserva de alrededor de 2,600 hectáreas (DOF, 1992).

El gobierno federal creó un parque ecológico de 160 hectáreas a manera de santuario para la flora y fauna nativas (DDF, 1989) mientras que se alentaba el turismo (Dubroff, 2009). Dentro de la comunidad, el programa de conservación se consideró como un intento de privatización para posteriormente despojar a las comunidades agrarias de sus tierras con el fin de urbanizarlas (Legorreta, 2005; Zabaleta, 2010).

Desde la planeación gubernamental, parece haber una miopía que no permite ver las zonas que bordean el lago Xochimilco como algo más que tierra ociosa y baldía. Así, dos de los más importantes partidos políticos, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática, han alentado la ocupación ilegal de tierras en la zona durante al menos dos décadas, priorizando el uso residencial sobre usos agrícolas (Canabal, 1997).

Actualmente, a pesar de múltiples y muy costosos esfuerzos de conservación, el Lago de Xochimilco está en peligro (véase Stephan-Otto, 2005). Las estimaciones actuales sugieren que la cobertura total de chinampas es de 22 kilómetros cuadrados (UNESCO, 2006). Con recursos hídricos pobres e insuficientes, el uso de suelo ha cambiado rápidamente de agrícola a urbano, lo que resulta en una disminución en la producción de alimentos. Estos cambios han provocado una reducción significativa en la calidad y cantidad de los sistemas de soporte de

vida<sup>2</sup> que han arropado durante mucho tiempo a las grandes poblaciones humanas que han morado en la cuenca de México (Merlín, 2009).

En 2003, y bajo la amenaza de perder la denominación de Patrimonio Mundial, el Comité del Patrimonio Mundial decidió apoyar una nueva iniciativa en la que las autoridades de México proponían actualizar las estrategias de conservación mediante el fomento de la participación directa de la gente de Xochimilco (WHC, 2003; 2006). Zabaleta (2010) sostiene que la participación ciudadana fue inútil porque los órganos técnicos y políticos que ejecutaron el nuevo plan de conservación dejaron las preocupaciones de los habitantes de Xochimilco abandonadas en una gaveta.

### CONSERVACIÓN SIMULADA

Desde el contacto europeo, la integridad ecológica del lago de Xochimilco se ha deteriorado como resultado de la imposición sucesiva de percepciones exógenas de la naturaleza. Esta imposición ha tenido poca o ninguna preocupación por lograr un manejo sustentable de la zona.

En los últimos tiempos y a pesar de contar con conocimientos socio-ecológicos más robustos, los esfuerzos para preservar el lago han ignorado los aspectos culturales de este paisaje. A partir de esta omisión, se han desvinculado las fuerzas productivas de los 14 pueblos de Xochimilco del contexto biocultural que los conformaba en una sociedad diversa y productiva (véase Barkin, 2012 [1999]).

La incapacidad de los gobiernos locales y regionales para comprender los conceptos locales de la naturaleza mediante los cuales el lago de Xochimilco ha sido manejado durante siglos ha tenido consecuencias perjudiciales para la diversidad biológica y la productividad de la zona. En consecuencia, y al igual que en otras partes del mundo (véase Shiva, 2002), debido al deterioro del medio ambiente, los productores, antes autosuficientes, ahora se han transformado en consumidores cautivos de semillas, agroquímicos y de tecnologías agroindustriales no-adaptativas.

El esquema de conservación de Xochimilco es neoliberal-orientalista, pues la preservación de la naturaleza vale la pena sólo si se produce un beneficio económico inmediato (Büscher *et al.*, 2012). El concepto de naturaleza que las autoridades han impuesto al lago de Xochimilco es superficial e incompleto. Los problemas de corte ambiental reales de la zona son la mala calidad y la baja cantidad del agua que circula por los canales, el hundimiento diferencial de las chi-

---

2 “Servicios ambientales” es un término que tiene como objetivo describir una mercancía. Para efectos de este artículo y acorde con nuestra posición, preferimos el término “sistemas de soporte de vida”.

nampas, las descargas clandestinas de aguas residuales y la invasión de especies exóticas.

Si se tuvieran en cuenta estas cuestiones, fundamentales para la planificación de la conservación, se podrían derivar beneficios económicos a partir de impuestos ambientales, bonos de carbono y de los llamados servicios ambientales producidos por el área (absorción de agua, purificación del aire, secuestro de dióxido de carbono, etc.). Estas acciones, pese a que encajan en un sistema de conservación neoliberal, podrían traer beneficio ambiental tangible a la zona. En lugar de ello, los planes de conservación de Lago Xochimilco incluyen la creación de mercados de flores, campos deportivos, lagos artificiales y parques interpretativos.

La creación de parques es, sin duda, la más infundada de todas las propuestas de conservación para el lago de Xochimilco. Estos parques se anuncian como una oportunidad para preservar la flora y fauna lacustre pero sus diversos formatos tienen poca o ninguna relación con la agro-ecología del lago. Un proyecto del año 2008 promovía la construcción de un parque acuático y un acuario de seis pisos en el cual se exhibirían mamíferos marinos y una exposición de coral vivo (Ramos, 2008). Cuatro años después, se propuso rescatar los hábitats lacustres mediante la construcción de un lago artificial de 3,000 metros cuadrados, rodeado de 8,000 metros cuadrados de espacio de estacionamiento (Royacelli, 2012).

El proyecto de parque, así como la distribución espacial de su superficie y la consideración de actividades como tirolesa, rapel, un zoológico de mascotas, paseo en tractor, y un recorrido en mini-tren como el modo en que el visitante podrá acercarse y aprender acerca de la vibrante cultura de Xochimilco no pueden sino levantar suspicacias acerca de lo que la autoridad cree que representa una geografía ambiental de la zona. Lejos de promover la preservación de Xochimilco, estos proyectos están dirigidos a desconectar a los visitantes y la comunidad local de su paisaje, del conocimiento ecológico tradicional, y de sus bienes culturales. La presencia de un parque decontextualizado, deformará gradualmente las nociones sobre la naturaleza que se tienen en Xochimilco. Los desarrolladores no son ingenuos, son profesionales que saben muy bien lo que están haciendo a pesar del carácter perjudicial y violento de sus acciones (Ascher, 1999). El caso del lago de Xochimilco puede considerarse un “capitalismo de caos” (Fletcher 2001), en donde el capitalismo se crea una crisis para después beneficiarse de la misma mediante la explotación intensiva de los recursos naturales.

La mala calidad del agua ha empujado a los agricultores a buscar nuevas tecnologías. A finales de la década de 1970, una de las alterna-

tivas más comunes para aumentar el rendimiento fue el uso de invernaderos que se colocaron en la sobre las chinampas, desplazando su función. Este sistema funcionó durante un tiempo, pero los chinamperos comenzaron a depender de sistemas de riego, semillas modificadas, y fertilizantes químicos para mantener su producción. Como consecuencia, a corto plazo, el agua se eutrofizó, pues los agricultores dejaron de lado el uso de las plantas acuáticas utilizadas anteriormente como fertilizantes. En el largo plazo, el agua se ha contaminado con el lixiviado de herbicidas y pesticidas que escurren desde los invernaderos (Torres-Lima y Burns, 2002).

A pesar de que los ingresos en la producción del invernadero ascienden a \$2,03 pesos por cada peso invertido y los de las chinampas alcanzan, en promedio, \$2,26 pesos (Merlin 2009), las autoridades locales han seguido promoviendo el uso de invernaderos. Una propuesta reciente de conservación con un presupuesto total de US \$ 30,131,025 destina US \$ 1.667.500 para el mantenimiento de la chinampa y el doble para los subsidios a la agricultura en invernadero (GDF, 2011). Mientras que los fondos destinados a chinampas solo podrán ser utilizados para estacado de los islotes, los montos asignados a los invernaderos subvencionan su construcción, la introducción de un sistema de riego, así como a la compra de insumos y materiales agrícolas. Esta falta de equidad hace aparecer a los invernaderos como más productivos y desalienta el uso del conocimiento ecológico tradicional. Entre los chinamperos hay un sentimiento de traición y abandono tan fuerte que algunos han desistido de continuar con sus medios de vida y han vendido sus terrenos agrícolas cuando tuvieron la oportunidad de hacerlo. JG, un chinampero a tiempo parcial y cronista de Xochimilco, dice que la administración local, la de la ciudad y las agencias nacionales “sólo apoyan tecnologías introducidas. No hay fomento de la agricultura tradicional ya que se le considera como obsoleta e ineficiente”.

Además de imponer un marco neoliberal de la naturaleza, los esquemas de conservación de Lago Xochimilco tienen un fuerte componente de despojo. Originalmente, los pueblos y barrios de Xochimilco producían bienes específicos que se comercializaban con otros asentamientos cercanos a través de cadenas de intercambio sostenidas por lazos de parentesco. Por ejemplo, las personas que viven en las montañas de Xochimilco prosperaron por la producción y el intercambio del maíz, habas, cultivos forrajeros, ganadería y varios tipos de fruta, además de alimentos silvestres (Olivares, 2010) que intercambiaban en la zona lacustre. A lo largo del siglo XX, los xochimilcas, sobre todo los que viven en los pueblos de la montaña, han logrado preservar este tipo de intercambio al resistir la construcción de grandes proyectos

tales como prisiones (Rudino de 2010), campos de golf (Najar, 1996), proyectos de vivienda, y tiendas comerciales (de los cuales, hasta 2014, el centro de Xochimilco tenía sólo una). Sin embargo, la nueva administración de la delegación ha concedido el permiso para la construcción de una tienda de comestibles de 16,000 metros cuadrados en Santiago Tepalcatlalpan (Salgado, 2013) que los agricultores locales creen que devastará la economía y la productividad de la zona (Quintana y Chávez, 2013).

La introducción de la cadena de tiendas de comestibles es un problema general entre las comunidades agrícolas y se puede argumentar que esta afirmación es típica de los propietarios de pequeñas empresas en todas partes. En Xochimilco, sin embargo, hay una fuerte división de opiniones sobre el tema. LS, que se considera a sí misma una blogger activa y en favor de la modernización, dice que las cadenas de tiendas no afectarán a los productores locales, ya que la mayoría de la gente en Xochimilco siempre han viajado a Villa Coapa para comprar alimentos en conserva, alimentos de especialidad y utensilios de cocina, mientras que la compra de productos frescos se hace directamente de los productores en el mercado central de Xochimilco. Otros, como AG, afirman que “no habrá graves consecuencias sociales o económicas para las personas procedentes de todos los barrios de Xochimilco para vender sus productos una vez a la semana.” Desde hace mucho se sabe que los patrones de producción material están fuertemente ligados a la producción de relaciones sociales (Marx y Engels, 1970 [1846]). Con ello, la introducción de cadenas de tiendas podría borrar los patrones tradicionales de producción y los procesos sociales que emanan de ellos. Por otra parte, las relaciones sociales establecidas en Xochimilco han sido, a lo largo del tiempo, factores clave para proporcionar una cohesión suficiente para que la gente pueda reclamar un modo de vida y una identidad que permiten montar resistencia a las imposiciones externas.

### **RESISTENCIA EN XOCHIMILCO**

Los habitantes de Xochimilco han construido su cultura en torno a la producción agrícola tradicional. La mano de obra intensiva, requerida por el agroecosistema de la chinampa ha provenido de la familia extensa y esto ha tejido una compleja organización social. Además, los valores morales y el fuerte arraigo religioso han sido componentes importantes tanto en el manejo de recursos (*sensu* Anderson y Anderson, 2011), como en el fortalecimiento de la identidad de los xochimilcas (Cordero, 2001). La identidad ayuda a la gente de Xochimilco a participar en el intenso intercambio cultural con el núcleo de la Ciudad de México, una ciudad que ellos consideran propia pero que los ha

despojado poco a poco a través de la urbanización, la expropiación de su tierra, su agua, su aire, su paisaje y su cultura.

Los habitantes de Xochimilco se han resistido a las políticas agrarias anticampesinas, a la competencia desleal, a la producción en invernadero, a la cadena de tiendas de autoservicio y a la falta de reconocimiento de un conocimiento ecológico local tan profundo y sustantivo que ha sido sostén de una de las ciudades más grandes en el mundo desde hace más de 1,000 años. No han renunciado a sus tierras debido a la profunda unión cultural y emocional que han desarrollado por un lugar que les ha proporcionado un medio de vida *sui generis* y un paisaje que les permite interactuar con la naturaleza de una manera que sea inteligible para ellos (Stephan -Otto, 1998).

La modernidad globalizada se caracteriza por la producción, la normalización, y la reproducción de una sociedad de consumo que trasciende las fronteras geopolíticas y las fronteras culturales en la búsqueda del crecimiento económico. Los políticos de la Ciudad de México seguirán presionando para promover los llamados proyectos y visiones modernos a pesar de la existencia de medios de vida valiosos que están adaptados para relacionarse con un paisaje en formas que han demostrado ser sostenibles y altamente productivas. Los modelos de desarrollo de la modernidad globalizada y la búsqueda de productividad, competencia y rentabilidad, se confrontan con medios de vida alternativos que son retratados discursivamente por la cultura dominante como inferiores, primitivos, complicados y empobrecidos donde, se presume, la producción de bienes materiales apenas rinde lo suficiente para sobrevivir cotidianamente (Bauman, 2005).

No obstante, esta definición de pobreza solo es aplicable al marco capital de producción y deja de lado las capacidades individuales en favor de la tecnificación de los medios de producción (véase Sen, 1983). Visto de otro modo y a pesar de la falta de materias primas, los grupos sociales pueden generar y acumular capacidades para alcanzar la soberanía alimentaria y la independencia económica, entre ellas, el conocimiento ecológico local con el que se producen alimentos y la economía moral con la que se distribuyen recursos fuera de los esquemas formales de mercado. Estas capacidades, todavía vigentes en las comunidades de Xochimilco, son constantemente atacadas por la economía de mercado, ya que suponen una amenaza para su funcionamiento en una lógica del crecimiento económico puro (Bauman, 2007).

## **VIOLENCIA MÁS ALLÁ DE XOCHIMILCO**

La violencia que se ejerce a través del siglo XX contra los pueblos y entornos de Xochimilco no se limita a la pérdida de un paisaje y

el asalto a sus concepciones de la naturaleza. El daño a las prácticas de subsistencia va más allá de la pérdida de verduras nativas, pues se extiende a la pérdida de la fauna original de Xochimilco. La desaparición de los animales, que antes eran extremadamente importantes en la dieta de los xochimilcos (Rojas y Pérez, 1998), ha tenido un impacto inmediato en la ingesta proteica. La combinación de los efectos de la cada vez mayor integración en el mercado y los cambios resultantes en la dieta, ha significado el aumento en las tasas de enfermedades cardiovasculares, mentales y degenerativas (Belino, 2009).

El número de muertes por cada cien mil habitantes es encabezada actualmente por enfermedades cardiovasculares (64,9) y la diabetes mellitus (64,4) (Carmona, 2000). Con la creciente urbanización, la Ciudad de México, ésta ha perdido la capacidad de ser autosuficiente en términos de la producción de alimentos (Rico y Reyes, 2000). Además del costo de producción, hay un aumento en el precio de los alimentos basado en el transporte y el almacenamiento en las costas (véase Nelson *et al.*, 2009), una situación que es especialmente preocupante para una ciudad en la que al menos la mitad de la población está desnutrida debido a los bajos ingresos (Torres, 2002).

Según Alberto González Pozo, 50,000 chinampas sobreviven en toda la zona lacustre (Vértiz, 2013). De éstas, sólo el seis por ciento ha sido catalogada de alguna manera (Villanueva, 2011), y esto hace que sea extremadamente difícil estimar la producción potencial de la zona. A pesar de las incertidumbres acerca de su número real y de su condición productiva, las autoridades locales han argumentado que los restantes 22 kilómetros cuadrados de chinampas son insignificantes para la producción de alimentos. Este argumento se basa en los estudios de Sanders (1993 [1957]) quien calculó que la capacidad original de Xochimilco para la producción de alimentos, era de unos 3,000 kilogramos de maíz por hectárea al año. Sanders asume que las chinampas son capaces de producir solamente maíz. Sin embargo, la agricultura chinampera depende del policultivo, cuyo rendimiento, duplica la cantidad de alimentos producidos por unidad de tierra (Gliessman, 1998). Canabal (1997) proporciona una lista de al menos 13 especies de plantas que se cultivaban en las chinampas en 1995. No ha habido ninguna actualización oficial del número de cultivos producidos, pero R, un vendedor dedicado al comercio justo y especializada en productos de la chinampa, nos dijo que el 78 de los 120 productos diferentes que vende, se generan a partir de la agricultura chinampera. A, uno de los productores más jóvenes de Xochimilco, ofrece 17 variedades distintas de lechuga a sus clientes.

Sanders no tomó en cuenta la enorme cantidad de proteína animal disponible en las 38 especies de aves acuáticas (Sahagún, 1975), 12 especies de peces (Berres, 2000), de los cuales al menos tres eran aprovechadas como alimento humano (Rojas y Pérez, 1998), dos especies de anfibios (Rojas y Pérez, 1998), dos especies de reptiles (Niederberger, 1979), numerosos insectos comestibles (Ramos y Pino, 1989), un crustáceo (Rojas y Pérez, 1998), y las aves de corral que siempre han jugado un papel importante en la nutrición de los habitantes de Xochimilco, especialmente en tiempos de hambruna. Rojas y Pérez (1998: 101) nos ofrecen una cuenta de operaciones con información de la gente con la escasez de alimentos posrevolucionario por el consumo de alimentos silvestres y de caza. Por lo tanto, cualquier persona que tome las estimaciones de Sanders en su valor nominal, descuida el funcionamiento de la demarcación como un paisaje cultural, vasto y diverso, que opera a gran escala.

Las tecnologías productivas del Lago de Xochimilco han sido registradas desde el contacto con los europeos, constituyéndose en uno de los agroecosistemas más largamente conocidos en el mundo. Paradójicamente, la falta de datos recientes y fiables sobre las capacidades de producción de la chinampería la convierten en uno de los agroecosistemas menos estudiados en la actualidad. Torres-Lima y colaboradores (2010) han señalado un creciente abandono de tierras agrícolas en la Ciudad de México (Torres-Lima y Rodríguez-Sánchez, 2008). Sólo 6,000 de las cerca de 500,000 personas (1.2%) que viven en Xochimilco se dedican a la agricultura de chinampas (Delavaud, 2009). PR, un hombre de 45 años de edad, explicó:

“No hay más chinamperos. Para bien o para mal, nuestros padres nos dieron la oportunidad de estudiar, por lo que ahora es mucho más fácil ir a trabajar a otro lugar, incluso por un salario mínimo, que para venir aquí a partirse la madre trabajando la tierra. Por eso es que ya no hay ya agricultores jóvenes. Vivir de la tierra representa un buen ingreso, pero trabajar en la agricultura es una chinga”.

Si existiera un interés auténtico por parte del gobierno para restaurar y mantener la presencia natural de una ciudad lacustre (por ejemplo, Kalach, 2010), el agroecosistema de Xochimilco sería capaz de ofrecer cantidades considerables de alimentos vegetales y animales a un costo más bajo que los comestibles importados.

Otro de los aspectos a considerar es el hecho de que la agricultura urbana puede limitar la continua expansión urbana (Torres-Lima, Rodríguez-Sánchez y García, 2000), además de que se conserva uno de los agroecosistemas biológicamente más ricos que se conocen hoy

en día, Xochimilco nos da la capacidad de: 1) entender el uso y mantenimiento locales de la diversidad a la par de crear repositorios in situ de plantas domesticadas y comestibles silvestres (Jiménez y Gómez, 1991), 2) proporcionar a los habitantes de la Ciudad de México espacios verdes en extremo necesarios (Delavaud 2009), 3) ofrecer medios de vida e ingresos alternativos a una parte de la población (Canabal, 1997), 4) conservar y consolidar un santuario natural para 212 especies de aves (Meléndez-Herrada, 2012) y 29 especies de mamíferos (Hortelano y Cervantes, 2011), y 5) proporcionar un sistema de soporte de vida integral que secuestra carbono, capta agua, estabiliza microclimas, genera oxígeno, reduce la erosión del suelo, aporta un valor estético y recreativo, atenúa la fractura y el hundimiento de la tierra y reduce el riesgo de inundaciones (Merlín, 2009). Si no hay un cambio en las políticas oficiales hacia la inclusión de los conocimientos ecológicos tradicionales en los planes de desarrollo para la zona, sólo podemos esperar haber sobreestimado de las consecuencias ambientales y sociales.

## CONCLUSIÓN

Nuestra especie ha vivido en este planeta casi 200,000 años. A lo largo de este período, en cada latitud y en cada ecosistema, los seres humanos han prosperado gracias al desarrollo de sistemas de conocimiento ecológico adecuados para los hábitats que ocupan. Las sociedades que han utilizado estrategias culturales inadecuadas han sido seleccionadas en contra, encontrando el colapso (Diamond, 2005). Hemos descrito, como consecuencia de la aplicación de un modelo de desarrollo Orientalista, el grave deterioro de la calidad ambiental y la reducción del área lacustre de Xochimilco a lo largo del siglo pasado. Destacamos que la estrategia de desarrollo que se ha aplicado resulta inadecuada para el mantenimiento a largo plazo de este ambiente. No obstante, se presenta la agricultura chinampera como un agroecosistema biodiverso que ha sostenido su producción de manera sustentable por al menos 1,500 años. Hemos demostrado que la imposición de una visión orientalista no se limitan a la erosión de los conocimientos locales, sino que se crea un halo de violencia social y ambiental que se extiende más allá de Xochimilco para incluir a todos los habitantes de la Ciudad de México.

Ofrecemos pruebas de que el orientalismo ambiental se sigue aplicando a pesar de sus potenciales consecuencias sociales y ecológicas a largo plazo. Hemos señalado que el esquema de desarrollo actual no es una consecuencia ingenua en la toma de decisiones, sino el resultado de una planificación cuidadosa destinada a la extinción de un concepto particular de la naturaleza que todavía vive en la mente y

praxis de los chinamperos de Xochimilco. El objetivo de imponer una visión particular de la naturaleza a los habitantes del área ha tenido como objetivo un beneficio económico inmediato, a ultranza y que beneficia a unos cuantos.

No es nuestra intención de argumentar en contra de un sistema económico determinado, ya que es obvio que cualquier paradigma económico (véase Burkett, 2003), que no tome en cuenta las limitaciones ecológicas y los ciclos ambientales está destinado al colapso. Destacamos que el colapso de la zona esta enmascarado por las acciones de un gobierno local que por años ha realizado un esfuerzo por imponer una noción particular de la naturaleza que permita la transformación total del paisaje. El gobierno local ha alentado al menos 591 asentamientos irregulares (Delavaud, 2009), 21.000 tuberías clandestinas de aguas residuales (PAOT, 2008), y una serie de proyectos extravagantes que carecen de toda lógica ecológica o ingeniería ecosistémica que sea congruente con las demandas ambientales del lugar.

El proceso orientalista se impone en lugar de mediar; destruye los activos sociales, culturales y ambientales de la población y genera desigualdad, dependencia y sumisión. Como A. dice: “Antes, los campesinos podían obtener un beneficio porque todo lo que se utilizaba era de fabricación propia, casi no se gastaba en nada”. El proceso que hemos descrito para Xochimilco también se manifiesta en otros lugares y esferas económicas (por ejemplo, Ibarra *et al.*, 2011).

El orientalismo ambiental erosiona los lazos sociales, transforma las prácticas culturales (especialmente los sistemas alimentarios), debilita las economías locales, y extingue especies y ecosistemas. JG expresa lo anterior sucintamente: “Sin chinampas, no hay chinamperos, y sin chinamperos, toda la chinampería está condenada”.

### **CODA: UNA GEOGRAFÍA POLÍTICA DEL SUR DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

En México existe una herencia de la indiferencia política, pero debe de entenderse que las razones fundamentales de tal herencia tienen poco que ver con una naturaleza apolítica como símbolo inequívoco de la identidad nacional y mucho más que ver con un ejercicio del poder que suprime la disidencia severamente y con violencia expresa y patente (véase Toledo, Garrido y Barrera-Bassols, 2013; 2015). Por otro lado, también es cierto que la categoría de ciudadano ambiental ha sido vaciada de contenido. Los derechos ambientales de este ciudadano, aunque amparados por la ley, quedan olvidados por un gobierno que se escinde de la responsabilidad de hacer valer ese derecho. Más aún, es el ciudadano mismo el que se despoja de estos derechos al conformarse en un sujeto moderno que vive entre el discurso de con-

servación y la acción de consumo, realidad de la que ni siquiera los más radicales académicos se salvan (Narchi, 2014).

Esta manera de ejercer el poder y suprimir a la disidencia se expresa de manera patente en el espacio (*sensu* Santos, 1992). No podemos más que estar de acuerdo con lo antes externado por Ibarra (2012), quien ve a los megaproyectos como un tipo de espacio propio en donde quien hace uso del poder pretende imponer sus propios sistemas de dominación; para el caso de Xochimilco, un capitalismo neoliberal que no hace sino seguir la máxima del crecimiento a ultranza.

La ciudadanía, por su parte, se ha erigido en numerosas ocasiones en un sujeto social que juega un contrapeso importante en la imposición de proyectos exógenos. En algunas ocasiones, estos sujetos sociales se han ensamblado en movimientos sociales en pugna contra la reconfiguración espacial de Xochimilco (Canabal, 1997). Actualmente, son múltiples los colectivos vecinales y organizaciones de la sociedad civil que contraponen su tradición, cultura y conocimiento ecológico local al desarrollo Orientalista. Desafortunadamente, aquel que tiene el poder político es también quien moldea el espacio.

En 2016, dos años después de terminada nuestra investigación en la zona chinampera, existe un auge en el número de megaproyectos registrados para el sur de la Ciudad de México (Figura 2).

La planeación e implementación de varios desarrollos fuera de contexto en la delegación Xochimilco no obedece a falta de capacidad en la elaboración de políticas y obras públicas. Ya antes Zambrano y colaboradores (2013) han señalado, con énfasis en el proyecto “Autopista Urbana Oriente” que los proyectos planeados para la delegación no son viables, pues no cumplen con los objetivos planeados para el Área Natural Protegida y por ello atentan contra la flora, fauna, microclima, dinámica hidrológica y paisaje en general.

Podemos entender entonces que la superposición de proyectos e infraestructuras exógenos en el sistema chinampero, y en general en toda la zona de reserva del sur de la Ciudad de México, no obedece a una solución técnica sustentada en la lógica cartesiana, sino a la producción y reproducción de un sistema económico y político que se anuncia como clasista, racista y francamente ignorante de las técnicas y saberes que ha utilizado la ciudadanía para crear y mantener un paisaje cultural biodiverso y sustentable.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Jasmin, Catarina Illsley, y Catherine Marielle 2007 “Los sistemas agrícolas de maíz y sus procesos técnicos”, en Gustavo

- Esteva y Catherine Marielle, (edits), *Sin maíz no hay país* (Ciudad de México: Dirección General de Culturas Populares).
- Anderson, Eugene N. y Barbara Anderson 2011 “Development and the Yucatec Maya in Quintana Roo: some successes and failures” en *Journal of Political Ecology* 18: 51–65.
- Andrade, Juliana N. y Eraldo M. Costa Net 2005 “Primeiro registro da utilização medicinal de recursos pesqueiros na cidade de São Félix, Estado da Bahia, Brasil” en *Maringá* 27 (2): 177–183.
- Armillas, Pedro 1971 “Gardens on swamps” en *Science* 174 (4010): 653–661.
- Ascher, William 1999 *Why Governments Waste Natural Resources: Policy Failures in Developing Countries* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Barkin, David 2012 (1999) “Superando el paradigma neoliberal: desarrollo popular sustentable” en Norma Giarracca, (edit.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* (Buenos Aires: CLACSO),
- Bartolomé, Miguel Alberto 1993 “Presas y relocalizaciones en los indígenas en América Latina” en *Anales de Antropología* 30 (1): 119-144.
- Bauman, Zygmunt 2005 *Amor Líquido: Acerca de la fragilidad de los vínculos Humanos* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- 2007 *Tiempos líquidos: Vivir en una época de incertidumbres* (Barcelona: TusQuets).
- Belino, Norman 2009 *La FAO en México: Más de 60 años de Colaboración*, (Ciudad de México: FAO).
- Berkes, Fikret, Johan Colding, y Carl Folke 2000 “Rediscovery of traditional ecological knowledge as adaptive management” en *Ecological Applications* 10: 1251–1262.
- Berlin, Brent and Elois Ann Berlin 2005 “Conocimiento indígena popular: la flora común, herbolaria y salud en los altos de Chiapas” en Mario González Espinosa, Neptalí Ramírez Marcial, y Lorena Ruiz Montoya (edits.), *Diversidad biológica en Chiapas* (México, D.F.: Plaza y Valdez).
- Berres, Thomas E. 2000 “Climatic change and lacustrine resources at the period of initial Aztec development” en *Ancient Mesoamerica* 11 (1): 27–38.
- Bojórquez Tapia, Luis A., Exequiel Ezcurra, Margarita Mazari Hiriart, Salomón Díaz, Paola Gomez, Georgina Alcantar, y Daniela Megarejo 1998 “Basin of Mexico: a history of watershed

- mismanagement” en *Proceedings of the Rocky Mountain Research Station* 13: 129–137.
- Bonfil, Guillermo 1989 *México Profundo: Una Civilización negada* (Ciudad de México: Random House Mondadori).
- Burkett, Paul 2003 “Ecology and Marx’s vision of communism” en *Socialism and Democracy* 17 (2): 41–72.
- Büscher, Bram, Sian Sullivan, Katja Neves, Jim Igoe, y Dan Brockington 2012 “Towards a synthesized critique of neoliberal biodiversity conservation.” *Capitalism, Nature, Socialism* 23 (2): 4-30.
- Canabal Cristiani, Beatriz 1997 *Xochimilco: Una recreada identidad* (Coyoacán: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco).
- Carmona Jiménez, María L., (ed.) 2000 *Breviario 2000: Xochimilco* (Ciudad de México: Dirección de Política Poblacional/Gobierno del Distrito Federal).
- Contreras, Victoria, Enrique Martínez-Meyer, Elsa Valiente, y Luis Zambrano 2009 “Recent decline and potential distribution in the last remnant area of the microendemic Mexican axolotl (*Ambystoma mexicanum*).” *Biological Conservation* 142: 2881–2885.
- Cordero López, Rodolfo 2001 *Xochimilco, Sus Tradiciones y costumbres* (Ciudad de México: Dirección General de Culturas Populares e Indígenas).
- Cronon, William 1996 “The trouble with wilderness, or, Getting back to the wrong nature” en *Environmental History* 1 (1): 7–28.
- DDF (Departamento del Distrito Federal) 1989 *Plan de Rescate de Xochimilco* (Ciudad de México: Departamento del Distrito Federal).
- Delavaud, A. C. 2009 “Mediación y concertación para salvar el centro urbano y el medio ambiente de Xochimilco: un patrimonio mundial en peligro en la periferia de México” en Jaime Fabián Erazo Espinoza (edit.), *Inter/Secciones Urbanas: origen y contexto en América Latina* (Quito: FLACSO).
- Descola, Philippe 1996 “Constructing natures” en P. Descola and G. Pálsson (edits.), *Nature and Society* (London: Routledge).
- DOF (Diario Oficial de la Federación) 1992 “Declaratoria que establece como zona prioritaria de preservación y conservación del equilibrio ecológico y se declara como área protegida natural, bajo la categoría de zona sujeta a conservación ecológica, la superficie que se indica de los ejidos de Xochimilco y San

- Gregorio Atlapulco, D. F.", en *Departamento del Distrito Federal* (Ciudad de México: Secretaría de Gobernación).
- Dubroff, Nicholas 2009 "Community mobilization and ecological outcomes in peri-urban Mexico City, 1989– 1992." Master's thesis, Department of Urban Studies and Planning (Massachusetts Institute of Technology).
- Espinosa, A. C., y Mazari, M. 2007 "Pueblos indígenas de México y Agua: Xochimilcas". Atlas de Culturas del Agua en América Latina y el Caribe (New York: UNESCO). [http://www.unesco.org.uy/ci/fileadmin/phi/aguaycultura/Mexico/21\\_Xochimilcas.pdf](http://www.unesco.org.uy/ci/fileadmin/phi/aguaycultura/Mexico/21_Xochimilcas.pdf) (Consultado Agosto 12, 2013).
- Ezcurra, Exequiel 2003 *De las chinampas a la megalópolis: El medio ambiente en la cuenca de México* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica).
- Ezcurra, Exequiel, Marisa Mazari Hiriart, Irene Pisanty, y Adrián F. Aguilar (eds.). 1999 *The Basin of Mexico: Critical Environmental Issues and Sustainability*. (New York: United Nations University Press).
- Farina, Almo 2000 "The cultural landscape as a model for the integration of ecology and economics" en *BioScience* 50: 313-320.
- Fletcher, Robert 2001 "Capitalizing on chaos: climate change and disaster capitalism", *Ephemera* 12:97-112.
- Frederick, Charles D. 2007 "Chinampa cultivation in the Basin of Mexico" en Tina Thurston and Christopher T. Fisher (eds.), *Seeking a Richer Harvest: The Archaeology of Subsistence Intensification, Innovation, and Change* (New York: Springer-Verlag).
- GDF (Gobierno del Distrito Federal) 2011 *Propuesta párrafo integrante Solucionar la problemática ambiental, ecológica y social, del Patrimonio Natural y Cultural de Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta* (Ciudad de México: Secretaría del Medio Ambiente/ Gobierno del Distrito Federal).
- Gliessman, Stephen R. 1998 *Agroecology: Ecological Process in Sustainable Agriculture* (Ann Arbor: University of Michigan Press).
- González, S., D. Huddart, M. R. Bennett, y A. González-Huesc 2006 "Human footprints in Central Mexico older than 40,000 years" en *Quaternary Science Reviews* 25 (3): 201–222.
- Gordon, Todd y Jeffery R Webber 2008 "Imperialism and resistance: Canadian mining companies in Latin America" en *Third World Quarterly* 29 (1): 63–87.

- Graeber, Davi 2011 *Debt: The First Five Thousand Years* (Brooklyn: Melville House.)
- Grandia, Liza 2013 “Road mapping: megaprojects and land grabs in the northern Guatemalan lowlands” en *Development and Change* 44 (2): 233-259.
- Hajer, Maarten A. 1995 *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process* (Oxford: Clarendon Press).
- Hortelano Moncada, Yolanda y Fernando A. Cervantes 2011 “Diversity of wild mammals in a megalopolis: Mexico City, Mexico” en Oscar Grillo y Gianfranco Venora (edits.), *Changing Diversity in a Changing Environment* (Rijeka, Croatia: InTech).
- Ibarra, José T., Antonia Barreau, Carlos del Campo, Claudia I. Camacho, Gary J. Martin, y Susannah R. McCandless 2011 “When formal and market-based conservation mechanisms disrupt food sovereignty: impacts of community conservation and payments for environmental services in an indigenous community of Oaxaca, Mexico” en *International Forestry Review* 13: 318–337.
- ICOMOS (International Council on Monuments and Sites) 1987 *World Heritage List Advisory Board Evaluation N° 412* (París: UNESCO).
- Jiménez Osornio, JJ y A. Gómez Pompa 1991 “Human role in shaping of the flora in a wetland community: the chinampa.” *Landscape and Urban Planning* 20 (1): 47–51.
- Johnston, Bernice 1968 “Seri ironwood carving” en *Kiva* 33: 155-168.
- Kalach, Alberto (ed.) 2010, *México Ciudad Futura* (Ciudad de México: Editorial RM).
- Latour, Bruno 2002 *War of the Worlds: What About Peace?* (Chicago: Prickly Paradigm Press).
- Legorreta, Jorge 2005 “Xochimilco, ante la última oportunidad para rescatarlo” en *La Jornada*, June 12. <http://www.jornada.unam.mx/2005/06/12/index.php?section=cultura&article=a02n1cul> (Consultado Agosto 19, 2013).
- Lorenzo, José Luis 1981 “Los orígenes mexicanos” en Daniel Cosío Villegas, (edit.) *Historia general de México*, vol. 1 (Ciudad de México: El Colegio de México).
- Lozada, H., H. Martínez, J. Vieyra, R. Pealing, R. Zavala, y J. Corté 1998 “Urban agriculture in the metropolitan zone of Mexico City: changes over time in urban, suburban, and peri-urban areas” en *Environment and Urbanization* 10 (2): 37–54.

- Marx, Karl y Friedrich Engels 1970 (1846) *The German Ideology* (New York: International Publishers).
- Meléndez Herrada, Alejandro 2012 “Las aves silvestres de Xochimilco: una riqueza excepcional” en *La Jornada Ecológica*. <http://www.jornada.unam.mx/2012/05/28/eco-e.html> (Consultado Agosto 19, 2013).
- Merlín, Yair 2009 “Evaluación de dos sistemas de manejo de recursos naturales de Xochimilco con indicadores de sustentabilidad”. Master’s thesis, Instituto de Ecología, Xalapa, Veracruz.
- Merlín Uribe, Y., A. Contreras Hernández, M. Astier Calderón, O. P. Jensen, R. Zaragoza, y L. Zambrano 2012 “Urban expansion into a protected natural area in Mexico City: alternative management scenarios” en *Journal of Environmental Planning and Management* 56: 398-411.
- Munarriz, Gerardo J. 2008 “Rhetoric and reality: the World Bank development policies, mining corporations, and indigenous communities in Latin America” en *International Community Law Review* 10: 431-443.
- Nájar, Alberto 1996 “Avante, el plan de De un club de golf en Xochimilco” en *La Jornada*, Octubre 1.
- Narchi, Nemer E. 2013 “Deterioro ambiental en Xochimilco: Lecciones para el Cambio Climático global” en *Veredas: Revista del Pensamiento sociológico* (27): 177-197.
- Narchi, Nemer. E. 2014 The Second Contradiction of Academism. *Journal of Ecological Anthropology*, 17(1): 57.
- Naveh, Zev 2000 “The total human ecosystem: integrating ecology and economics” en *BioScience*, 50: 357-361.
- Naveh, Zev y Artur S. Lieberman 1984 *Landscape Ecology: Theory and Application* (New York: Springer-Verlag).
- Nelson, Gerald C., Mark W. Rosegrant, Jawoo Koo, Richard Robertson, Timothy Sulser, Tingju Zhu, Claudia Ringler, et. al., 2009 *Climate Change: Impact on Agriculture and Costs of Adaptation* (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).
- Niederberger, C. 1979 “Early sedentary economy in the Basin of Mexico” *Science* 203 (4376): 131-142.
- Olivares, Martha A. 2010 “Xochimilco: reapropiación del Territorio y Alternativas para el Desarrollo y permanencia en la Ciudad de México” en León E. Ávila y Giovanni Pardini (edits.) *Patrimonio Natural y territorio*, Valle de

- Jovel, Chiapas, <http://www.eumed.net/libros/2010f/862/> (Consultado Agosto 12, 2013).
- Pálsson, Gísli 1996 "Human-environmental relations," pp. 63–81 en P. Descola and G. Pálsson (eds.), *Nature and Society* (London: Routledge).
- PAOT (Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal)  
 2008 *Estudio sobre la zona chinampera y demás afectadas de las delegaciones Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, por la proliferación de asentamientos humanos irregulares en materia de afectaciones al medio ambiente y el ordenamiento territorial* (Ciudad de México: PAOT).
- Peralta, Araceli 2011 *Xochimilco y su patrimonio cultural: Memoria viva de un pueblo lacustre* (Ciudad de México: Instituto Nacional de Antropología e Historia).
- Pérez Ruiz, L. Maya y Arturo Argueta Villamar 2011 "Saberes indígenas y diálogo intercultural" en *Cultura y Representaciones Sociales* 5, (10): 31-56.
- Pierotti, Raymond y Daniel Wildcat 2000 "Traditional ecological knowledge: the third alternative (commentary)" en *Ecological Applications* 10: 1333-1340.
- Quintana, Jaime and Adazahira Cháve 2013 "El desarrollismo de Mancera y la destrucción de Xochimilco" en *La Jornada*, April 13. <http://www.jornada.unam.mx/2013/04/13/oja-destruccion.html> (Consultado Agosto 19, 2013).
- Ramos, Alejandro 2008 *Planean Xochimilco de clase mundial: Reforma* (Ciudad de México: Consorcio Interamericano de Comunicación).
- Ramos Elorduy, Julieta y José Manuel Pino 1989 *Los insectos comestibles en el México antiguo: Estudio etnoentomológico* (Ciudad de México: AGT Editor).
- Rico Ramírez, Roberto y Luis Reyes 2000 *Globalización económica y Distrito Federal: Estrategias desde el ámbito local* (Ciudad de México: Plaza y Valdés).
- Rojas Rabiela, Teresa 1993 "Evolución histórica del repertorio de plantas cultivadas en las chinampas de la Cuenca de México" en Teresa Rojas Rabiela (edit.) *La agricultura chinampera: Compilación histórica* (Chapingo: Universidad Autónoma de Chapingo).
- Rojas Rabiela, Teresa y José G. Pérez Espinoza 1998 *La cosecha del agua en la Cuenca de México* (Ciudad de México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social).

- Royacelli, Geovana 2012 “Xochimilco podría tener nuevo parque ecológico” en *El Universal*, Febrero 23. <http://www.eluniversaldf.mx/xochimilco/nota42703.html> (Consultado Marzo 12, 2015).
- Ruan Soto, Felipe, Roberto Garibay-Orijel y Joaquin Cifuentes 2006 “Process and dynamics of traditional selling of wild edible mushrooms in tropical Mexico” en *Journal of Ethnobiology and Ethnomedicine* 2 (3): 1-13.
- Rudiño, Lourdes E. 2010 “Aguas Negras, urbanización desordenada y políticos ineficaces”. *La Jornada del Campo*, Noviembre 20.
- Sahagún, Fray Bernardino de 1975 *Historia general de las cosas de la Nueva España* (Ciudad de México: Porrúa).
- Salgado, Agustín 2013 “Defiende jefe delegacional construcción de Chedraui en Xochimilco” en *La Jornada*, Abril 8. <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/04/08/11262215-defiende-jefe-delegacional-construccion-de-chedraui-en-xochimilco> (Consultado Mayo 15, 2013).
- Sanders, William T. 1993 (1957) “El lago y el volcán: la chinampa” en Teresa Rojas-Rabiela (edit.) *La agricultura chinampera: Compilación histórica* (Chapingo: Universidad Autónoma de Chapingo).
- Santos, M. 1992 1992: A redescoberta da Natureza. *Estudos Avançados*, 6(14), 95-106.
- Sauer, Carl O. 1963 “The morphology of landscape” en J. Leighly (edit.) *Land and Life: A Selection from the Writings of Carl Ortwin Sauer* (Berkeley: University of California Press).
- Schultes, Richard E. 1992 “Ethnobotany and technology in the Northwest Amazon: a partnership” en Mark Plotkin y L. Famolare (eds.) *Sustainable Harvest and Marketing of Rain Forest Products* (Washington, DC: Island Press).
- Scialabba, Nadia El-Hage y Caroline Hattam (eds) 2003 *Organic Agriculture, Environment, and Food Security* (Rome: FAO).
- Sen, Amartya 1983 “Poor, relatively speaking” en *Oxford Economic Papers* 35 (2): 153-169.
- Shiva, Vandana 2002 “Violence of globalization” en *Canadian Woman Studies* 21 (4): 15-16.
- Southgate, Douglas, Pablo Salazar Canelos, Carlos Camacho Saa, y Rigoberto Stewart 2000 “Markets, institutions, and forestry: the consequences of timber trade liberalization in Ecuador” en *World Development* 28: 2005–2012.

- Speck, Frank G. and Ronald W. Dexter 1952 “Utilization of animals and plants by the Malecite Indians of New Brunswick” en *Journal of the Washington Academy of Science* 42: 1-7.
- Stephan-Otto, Erwin 1998 “Plan de Manejo integral en la zona chinampera”. Documento presentado en la conferencia de Las chinampas y Los Canales de Xochimilco y Tláhuac: Ciudad de México.
- Stephan-Otto, Erwin 2005 *Xochimilco hoy: una realidad insustentable* (Ciudad de México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales- Universidad Nacional Autónoma de México).
- Toledo, Víctor M., 2013 “Mártires de la Resistencia ambiental” en *La Jornada*, 4 de enero, en <<http://www.jornada.unam.mx/2013/01/04/opinion/020a2pol>>, consultado 19 de agosto 2013.
- Toledo, Victor Manuel, Garrido, David, y Barrera-Basols, Narciso 2013 “Conflictos socioambientales, resistencias ciudadanas y violencia neoliberal en México” en *Ecología Política*, (46), 115-124.
- Toledo, V. M., Garrido, D., y Barrera-Bassols, N. 2015 “The Struggle for Life Socio-environmental Conflicts in Mexico” en *Latin American Perspectives*, 42(5), 133-147.
- Torres, Felipe 2002 “Aspectos Regionales de la Seguridad Alimentaria en México” en *Revista de Información y Análisis* 22:15-26.
- Torres-Lima, Pablo y Allan F. Burns 2002 “Regional culture and urban agriculturalists of Mexico City” en *Anthropologica* 44: 247–256.
- Torres-Lima, Pablo, B. Canabal-Cristiani, y Gilberto Burela 1994 “Urban sustainable agriculture: the paradox of the chinampa system in Mexico City” en *Agriculture and Human Values* 11 (1): 37–46.
- Torres-Lima, Pablo, Alfonso Chávez-Muñoz, Gerardo Ávila-Jiménez y Sergio Contreras-Prado 2010 “Urban agriculture as a part of a sustainable metropolitan development program: a case study in Mexico City” en *Journal of Field Actions*, Special Issue 1.
- Torres-Lima, Pablo y Luis Rodríguez-Sánchez 2008 “Dinámica de cultivo y el capital social: Un estudio de caso en la periferia urbana de la Ciudad de México” en *Medio Ambiente, Desarrollo y Sostenibilidad* 10 (2): 193-208.
- Torres-Lima, Pablo, Luis Rodríguez-Sánchez, y Brenda I. García 2000 “Mexico City: the integration of urban agriculture to contain urban sprawl” en N. Bakker, M. Dubbeling, S. Guendel, U. Sabel Koschella, y H. de Zeeuw (edits.) *Growing*

*Cities, Growing Food: Urban Agriculture on the Policy Agenda* (Berlin: DSE).

- Turner, Nancy J., Robin Gregory, Cheryl Brooks, Lee Fallando, y Tere Satterfield 2008 "From invisibility to transparency: identifying the implications" en *Ecology and Society* 13 (2). <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art7/> (Consultado Julio 25, 2013).
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) 1987 *Report of the World Heritage Committee—Eleventh Session* (Paris: UNESCO).
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) 1996 *A Glossary of Terms relating to the Implementation of the World Heritage Convention* (Paris: UNESCO).
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) 2006 *Xochimilco: Un Proceso de gestión participativa* (Ciudad de México: UNESCO).
- Vértiz, Columba 2013 "Xochimilco, rescate o muerte". Semanario Proceso. <http://www.proceso.com.mx/?p=346135> (Consultado Agosto 20, 2013).
- Villanueva, Jorge 2011 "Ecocidio en Xochimilco" en *El Universal*, Julio 11. <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/107024.html> (Consultado Agosto 20, 2013).
- von Humboldt, Alexander and John Black 1822 *Political Essay on the Kingdom of New Spain: With Physical Sections and Maps Founded on Astronomical Observations and Trigonometrical and Barometrical Measurements* (London: Longman, Hurst, Rees, Orme, and Brown)
- WHC (World Heritage Centre) 2003 "Decisions adopted by the 27th session of the World Heritage Committee in 2003" en World Heritage Committee (ed.) *Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage* (Paris: UNESCO).
- WHC (World Heritage Centre) 2006 "Item 7 of the Provisional Agenda: Examination of the State of Conservation of World Heritage properties" en World Heritage Committee (ed.), *Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage* (Paris: UNESCO).
- Wirth, Clifford, J. 1997 "The governmental response to environmental degradation in the Xochimilco ecological zone of Mexico City". Paper prepared for the 1997 Congress of the Latin American Studies Association, Guadalajara, Mexico.

- Wirth, Clifford, J. 2003 "Urbanization, environmental protection, and democracy: the case of the Xochimilco ecological zone". Paper presented to the 2003 Congress of the Latin American Studies Association, Dallas, TX.
- Zabaleta, Dionisio 2010 "El Proyecto UNESCO-Xochimilco (PUX), en la Ciudad de México" en Carol Hernández, Claudia Rivera y Dionisio Zabaleta (edits.) *Reconceptualizando el espacio público local en América Latina: Nuevos actores, nuevas agendas: las prácticas de innovación en la gestión pública local* (Paris: Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance) disponible en . <http://www.institut-gouvernance.org/es/experiencia/fiche-experiencia-27.html> (Consultado Agosto 15, 2012).
- Zambrano, Luis, Victoria Contreras, Marisa Mazari Hiriart, y Alba E. Zarco Arista  
2009 "Spatial heterogeneity of water quality in a highly degraded tropical freshwater ecosystem" en *Environmental Management* 43: 249–263.
- Zambrano, Luis , Cordova-Tapia Fernando, Ayala Cristina, Levy-Gálvez Karen, Ortíz Gema Abisay, Navarro-Pérez de León Nuria M, Manzur-Trujillo Daniel, Pacheco Rodrigo, Acosta Shanty Daniela, Aguilar Ana Laura 2013 "Opinión sobre los posibles impactos de la "Autopista Urbana Oriente. Tramo Muyuguarda-Bilbao"". Grupo de Análisis de Manifestaciones de Impacto Ambiental. Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad.

Astrid B. Stensrud\*

## COSECHANDO AGUA PARA EL FUTURO

### RECIPROCIDAD Y JUSTICIA AMBIENTAL EN LAS POLÍTICAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL PERÚ\*\* \*\*\* \*\*\*\*

UN ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN de la vulnerabilidad climato-lógica, los recursos hídricos y las oportunidades económicas en una cuenca peruana sugiere que debemos ir más allá del concepto de “adaptación” y enfocarnos en el de “agencia política” para resaltar la acción política creativa y dinámica inherente a las respuestas locales al cambio climático. Los campesinos y pastores en las cabeceras de cuenca peruanas se encuentran entre los grupos más vulnerables al calentamiento global, puesto que son los primeros en experimentar los cambios en el suministro de agua. Ahora, los líderes de las partes altas reclaman sus derechos de propiedad sobre el agua que nace en sus territorios y exigen pago por parte de las empresas que explotan este recurso en base a principios de reciprocidad y justicia. Estas exi-

\* Astrid B. Stensrud es investigadora posdoctoral en el Departamento de Antropología Social de la Universidad de Oslo.

\*\* Traducido por Mariana Ortega Breña, traductora independiente viviendo en la Ciudad de México.

\*\*\* Publicado en *Latin American Perspectives*, Issue 209, Vol. 43, No.4, July 2016, 56-72.

\*\*\*\* La autora agradece financiamiento otorgado por el Consejo Europeo de Investigación (Convenio de Donación ERC n° 295843) y el Consejo de Investigación de Noruega (proyecto NFR 222783).

gencias representan un intento por tomar control de un futuro incierto y son, como tales, ejemplos de agencia política relacionada al cambio climático.

En el valle del Colca, los campesinos experimentan los efectos del cambio climático global como una pérdida de estabilidad: cambios en el conocido ciclo estacional de lluvia, heladas, calor y sequía. Su mayor preocupación, sin embargo, es la progresiva disminución del suministro de agua debido al deshielo de los glaciares, el secado de manantiales y las lluvias irregulares. Este artículo examina la distribución de los recursos hídricos, las oportunidades económicas y responsabilidades en la cuenca Camaná-Majes-Colca en el sur del Perú a raíz del cambio climático. Junto con el resto de los países del hemisferio sur, el Perú contribuye muy poco de las emisiones de dióxido de carbono del mundo.<sup>1</sup> Sin embargo, el calentamiento global está teniendo efectos observables en las temperaturas, precipitación, estacionalidad, retroceso de los glaciares y suministro de agua del país (Orlove, Wiegandt y Luckman, 2008; Vuille et al., 2008; Bolin, 2009). Dichos efectos climatológicos se distribuyen de manera geográfica y socialmente desigual. La economía nacional del Perú es una de las que más rápido están creciendo en América Latina, en gran parte gracias a la industria minera. Sin embargo, gran parte de la población, especialmente las comunidades indígenas de los Andes, se ha visto excluida de dicho crecimiento y se encuentra cada vez más vulnerable al cambio climático y la escasez de agua.

El Perú alberga 70% de los glaciares montañosos del trópico, los indicadores más visibles de los cambios en el clima planetario dada su sensibilidad a las variaciones y su velocidad de respuesta (Vuille et al., 2008: 80). En los Andes peruanos, el cambio climático ha dado pie a los desastres glaciares más catastróficos del planeta durante el siglo pasado, y los científicos han estado monitoreando su retroceso y fusión desde la década de 1970 (Carey, 2008; 2010). Durante los últimos 35 años, el área total glacial en el Perú se ha reducido en un 22%; la superficie de glaciares muy pequeños se ha reducido en hasta un 80% durante los últimos 30 años (Bates et al., 2008). Se calcula que, para el 2025, todos los glaciares por debajo de los 5.500 metros sobre el nivel del mar van a desaparecer, y dado que estos proporcionan una gran parte del agua utilizada para riego y consumo en zonas tanto rurales como urbanas, las consecuencias del rápido deshielo podrían

---

1 En una clasificación mundial de 2008, el Perú se ubicó en el lugar 143 de 215 con 0,38 toneladas métricas de carbón per cápita (Boden, Marland y Andres, 2008).

ser devastadoras (Oré et al., 2009:56). Lo que es más, mediciones hidrológicas y climatológicas indican que la temperatura del aire cerca de la superficie en los Andes tropicales ha aumentado significativamente en los últimos 70 años (Vuille et al., 2008:83), y la mayor parte de los registros estacionales al sur del Perú indican una disminución en la precipitación pluvial entre 1950 y 1994 (Vuille et al., 2008:84). Cada vez más, el agua es percibida por los agricultores peruanos, al igual que ciudadanos urbanos, políticos y activistas, como un recurso finito, y la gestión del agua es una preocupación que ha crecido en importancia política. Los conflictos en torno al agua han aumentando en número e intensidad a lo largo del país: en 2010, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) registró 244 conflictos sociales relacionados con los recursos hídricos, 22 de los cuales se encontraban en “estado crítico” (RPP, 2010).

Los efectos del cambio climático generan nuevas incertidumbres para las poblaciones locales e incrementan su vulnerabilidad, así como los retos de adaptación que presentan un ambiente árido y las desigualdades económicas (Crate y Nuttall, 2009). Dado que ciertas vulnerabilidades son producidas por factores estructurales, los entornos locales alrededor del mundo se ven afectados de manera muy irregular por el cambio climático (Beck, 2010; Mearns y Norton, 2010). Barbara Lynch (2012:364) sostiene que, en los Andes peruanos, las causas fundamentales de la vulnerabilidad están más relacionadas con la estructura social que con procesos o eventos naturales y que pueden deberse a un régimen de distribución del agua que favorece a algunos usos y usuarios sobre otros o incrementa la competencia al fomentar nuevas demandas. Aun así, las responsabilidades de una administración sustentable se distribuyen por igual entre todos los ciudadanos. Alrededor del mundo, los gobiernos y organizaciones no gubernamentales (ONGs) tienden a asignar gran parte de la responsabilidad de mitigar el cambio climático a los individuos, permitiendo a menudo las corporaciones continúen con sus prácticas establecidas (Baer, 2012: 1; Jamieson, 2009: 5). En los Andes peruanos, la administración individualizada del agua se practica a través del pago por el uso del agua y de una “nueva cultura del agua”, como lo definen la ANA y el Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial. El objetivo es enseñar a los ciudadanos y sus hogares cómo deben ser más eficientes en su uso del agua. Por lo tanto, la responsabilidad se reduce de la solidaridad colectiva a una preocupación moral privada. Esto es parte de una tendencia general en América Latina, donde, desde la década de 1990, los gobiernos neoliberales han reducido el papel que juega el Estado en garantizar la igualdad de derechos, limitando las

responsabilidades sociales estatales y transfiriéndolas a la sociedad civil (Dagnino, 2003; 2007).

En la última década, los científicos sociales se han centrado cada vez más en los desafíos que enfrentan aquellos grupos vulnerables al cambio climático y la globalización económica, plantéandolos en términos de equidad y justicia (O'Brien y Leichenko, 2000; Leichenko y O'Brien, 2008; Crate y Nuttall, 2009; Liverman, 2009). Sin embargo, las discusiones sobre justicia climática se han centrado principalmente en cuestiones a escala nacional y mundial, mientras que asuntos de equidad y justicia a menor escala han recibido poca atención (Thomas y Twyman, 2005). Este artículo examina la distribución de la responsabilidad y la capacidad de respuesta, asuntos que conllevan agencia y poder.<sup>2</sup> Se pregunta de qué formas la crisis ecológica causada por el calentamiento global está vinculada a la distribución desigual de la riqueza y las oportunidades económicas, por un lado, y a la falta de inversión social y reducción de la responsabilidad pública por el otro. ¿Cuáles son las implicaciones de las políticas neoliberales implementadas desde la década de 1970 en términos de la legislación de agua, las formas de mitigar el cambio climático, la responsabilidad social, la igualdad de derechos y la justicia ambiental? El artículo también examina cómo es que los grupos vulnerables experimentan y responden al cambio climático, y cómo conceptualizan y articulan sus reclamos en torno a la propiedad, el valor y la reciprocidad. El material etnográfico se recolectó en 2011 a lo largo de ocho meses de trabajo sobre política y prácticas de agua en la cuenca Camaná-Majes-Colca. Establecí mi base en Chivay, la capital de la provincia de Caylloma en la región de Arequipa, y de ahí visité 16 aldeas situadas a diferentes alturas en la cuenca. La metodología incluyó encuestas, entrevistas, mapas, observación participante y estudios de caso etnográficos.

## **JUSTICIA AMBIENTAL Y AGENCIA POLÍTICA**

El discurso global sobre el cambio climático se enfoca cada vez más en la adaptación como una prioridad para la investigación y la política (Crate y Nuttall, 2009:9). Sin embargo, varios eruditos han criticado el

---

2 Los impactos del cambio climático también se han distribuido desigualmente entre hombres y mujeres debido a la división diferenciada del trabajo a partir del género, así como las decisiones políticas. Los derechos "formales" al agua de riego tienden a pertenecer a los hombres, y aunque las mujeres a menudo sufren los cambios en el suministro de forma por demás grave en su propio trabajo, rara vez ocupan puestos de autoridad en las comunidades rurales o participan de lleno en las reuniones políticas (cf. Li, 2008; Vera y Zwarteveen, 2007). En 2011 había algunas concejalas en los municipios locales de Caylloma, pero muy pocas mujeres contaban con puestos principales en las organizaciones de usuarios de agua.

uso analítico de los términos “adaptación” y “resiliencia” por resultar inadecuados para expresar cómo es que la gente lucha por un cambio en lugar de simplemente ajustarse a daños externos percibidos como inevitables (Tsosie, 2007; Sejersen, 2009; Lindisfarne, 2010; Cassidy, 2012). Por lo tanto, prefiero utilizar el término “respuesta” en lugar de “adaptación” para hacer hincapié en el hecho de que los seres humanos no sólo se “adaptan” a los cambios en el ambiente, sino que también cuentan con agencia al apropiarse de, participar e interactuar con la naturaleza (Strang, 2004). En general, las personas no se limitan a convertirse en víctimas, sino que actúan acorde a proyectos propios. Este enfoque no significa ignorar las barreras institucionales y legales que a menudo limitan la capacidad de muchas personas alrededor del mundo para responder al cambio climático (Crate y Nuttall, 2009:10). Frank Sejersen (2009:220) sostiene que enfocarnos en el concepto de la agencia “puede instarnos a que cambiemos el enfoque de cómo adaptarse a cómo generar cambios cuando trabajamos con estrategias de adaptación al cambio climático”. Observa que la “adaptación parece reducir el potencial completo de la agencia y creatividad humanas y minimiza el hecho de que la adaptación al clima conlleva tomar decisiones sociales informadas por muchas otras preocupaciones y retos adicionales al clima” (239).

El cambio climático puede considerarse un desastre crónico; es difuso y a largo plazo, pero altera fundamentalmente la vida de las personas (Hastrup, 2009). Vivir en un desastre crónico exige respuestas creativas y la flexibilidad física y conceptual necesaria para generar una capacidad de reorientación constante frente a nuevas experiencias (Hastrup, 2009:267). Mientras que la idea de la adaptación parece implicar respuestas pasivas a presiones externas, la agencia debe ser entendida como “el potencial de aprovechar, crear, desarrollar y tomar oportunidades, así como para cambiar, crear, negociar y desarrollar políticas” (Sejersen, 2009:219). Como ha señalado elocuentemente Kirsten Hastrup (2012:79): “la acción nunca es simplemente una *reacción* a aquello que ya ha sucedido; también es un modo de actuar con antelación. ... Es una cuestión profunda de *responder*, y la respuesta se lleva a cabo dentro de un horizonte moral y un contexto social que se interpreta y proyecta hacia delante conforme suceden las cosas”. Una manera de responder ante una crisis anticipada de agua es desafiar la noción de la propiedad del agua y la distribución de los derechos y deberes que se derivan de esto. Aquí, la propiedad puede entenderse como un sistema cultural e históricamente específico de comunicación simbólica a través del cual las personas actúan y negocian las relaciones sociales y políticas (Busse y Strang, 2011:4). En la sociedad capitalista hay un predo-

minio ideológico de la propiedad privada individual; en este marco, los aspectos públicos y morales de las relaciones de propiedad se reducen y las ganancias a corto plazo tienen más poder que los valores a largo plazo (Hann, 1998:33). A principios del siglo pasado, el marxista peruano José Carlos Mariátegui (2001 [1928]) señaló que la distribución desigual de la propiedad de la tierra era el principal problema del Perú, donde poderosos hacendados controlaban todos los recursos (incluyendo el agua y el trabajo de los grupos indígenas en sus territorios). El antropólogo y escritor peruano José María Arguedas (1974 [1935]) describe vívidamente en su cuento “Agua” la lucha del campesinado indígena contra violentos hacendados por el acceso a agua de riego. Las luchas campesinas a mediados del siglo pasado finalmente llevaron a la reforma agraria de 1969 y la nacionalización del agua. Durante la desregulación neoliberal de la década de 1990 se dieron nuevas protestas sociales contra los intentos de privatización de agua, aunque no en la misma escala o intensidad que caracterizó la guerra del agua de Bolivia en el año 2000 (Albro, 2005). En la última década, la mayor parte de los conflictos sociales y ambientales han estado relacionados con las industrias extractivas y los residuos tóxicos que contaminan la tierra y el agua en comunidades indígenas y campesinas, y que han llevado a reclamos por justicia ambiental.

Aunque el término “justicia ambiental” fue acuñado en los Estados Unidos en la década de 1980,<sup>3</sup> los movimientos populares que vinculan temas ambientales a preocupaciones sociales aunadas a la justicia y medios de subsistencia han existido durante mucho tiempo en América Latina. Guha (2000) observa que, durante la segunda ola del ecologismo mundial a partir de la década de 1960, los movimientos ambientalistas en América del Sur ya exigían justicia social. Martínez Alier (1992:12) sostiene que estos movimientos—que él denomina como “ecologismo popular”, “el ecologismo de los pobres” o “movimientos de justicia ambiental”—ponen de manifiesto conflictos en torno al acceso desigual a los servicios y recursos, relacionando la distribución económica y ecológica al poder político de la naturaleza. Según el sociólogo peruano Raúl Chacón Pagán (2003; 2009), la lucha por la justicia ambiental en el Perú se remonta a la década de 1930, cuando las comunidades de la sierra se opusieron a la contaminación generada por las empresas mineras y la industria metalúrgica. Sesenta años más tarde, durante el auge de la minería en la década

---

3 En la década de 1980 surgió un movimiento de justicia ambiental multirracial en los Estados Unidos como resultado de las campañas contra residuos tóxicos que afectaban a las comunidades afroamericanas pobres (Ikeme, 2003:197; Stephens, 2003).

de 1990, un nuevo movimiento ecologista popular apoyado por ONGs nacionales e internacionales surgió entre las comunidades afectadas por la minería. Las protestas sociales actuales en la sierra del Perú van principalmente dirigidas contra multinacionales mineras.<sup>4</sup>

Cuando la escasez de agua es causada por el calentamiento global, sin embargo, no hay industria local que pueda considerarse directamente responsable. Aun así, hay una distribución desigual de los efectos del calentamiento global, y las áreas más expuestas al cambio climático están pobladas por gente pobre. En lugar de señalar un causante del calentamiento global, las autoridades locales y líderes de la sierra, tales como alcaldes de distrito y líderes de organizaciones de riego, han dirigido su atención a las industrias que lucran con el agua que se origina en sus territorios, así como la injusticia inherente a esta relación. Sus exigencias políticas reclaman una distribución moralmente justa del valor económico del agua. En los Andes, los conceptos de moralidad y justicia se encuentran intrínsecamente relacionados a principios de reciprocidad: un intercambio de recursos en el que el objetivo es el equilibrio de las relaciones (Stensrud, 2011). Las personas que viven en las cabeceras reclaman su derecho a una propiedad fluida del agua que nace en su territorio; exigen que las empresas que ganan dinero con dichas aguas tomen responsabilidad y contribuyan económicamente al mantenimiento del medio ambiente de la cabecera. Aunque estas afirmaciones se basan en principios locales de reciprocidad, también se justifican en la narrativa política y legal sobre el valor del agua y su gestión integrada.

## **EL AGUA COMO DERECHO, VALOR Y RECURSO**

En 2009 el gobierno peruano aprobó una ley de recursos de agua justificada en términos de la necesidad de abordar el creciente problema de agua del país en relación al cambio climático, el crecimiento de la población urbana y la creciente importancia de la industria minera (ANA, 2010; del Castillo, 2011). La legislación peruana sobre aguas ha vacilado entre la administración pública y privada desde el código de 1902, que estableció el derecho a la apropiación privada del agua. En 1969, el gobierno reformista de Velasco introdujo una nueva ley en la que toda el agua era reconocida como un bien público (del Castillo, 1994). En la década de 1990, el gobierno neoliberal de Fujimori hizo varios intentos por privatizar los derechos de propiedad sobre el agua, pero los 15 pre-proyectos para una nueva ley fallaron debido a la fuer-

---

4 Algunos ejemplos son: el proyecto para la mina de oro Conga de Newmont en Cajamarca; la mina de cobre Xstrata en Cusco, y el proyecto de Southern Copper para la mina Tía María en Arequipa.

te oposición por parte de las organizaciones de usuarios (Oré et al., 2009: 52–53). En marzo de 2009, el gobierno de Alan García logró que se aprobara una nueva ley bajo la cual todas las formas de agua aún son reconocidas como propiedad del Estado pero se abre el camino a la inversión privada en el área de su gestión. El administrador de la Junta de Usuarios Valle del Colca (JUVC) solía decir que la ley había sido hecha “para la costa” y no para la sierra, donde la población es principalmente pobre e indígena, y que fue “hecha por los grandes”—es decir, políticos y empresas con poder en Lima. La JUVC fue invitada a Lima opinar sobre la propuesta de ley pero, según el administrador, sus ideas no fueron tomadas en cuenta: “En Lima nos miran como cholos. De la sierra hemos sido pocos, y con pocos recursos”.<sup>5</sup>

La ley se basa en los principios de gestión integrada de recursos hídricos, que durante las últimas dos décadas se ha convertido en el paradigma hegemónico de legitimación y aplicación de políticas sobre aguas (Orlove y Caton, 2010). En la ley, como en otras versiones de la gestión integrada de aguas, el agua se valora explícitamente como un bien económico a la vez que un derecho humano básico que debe distribuirse equitativamente, un principio que no es congruente con su valor de mercado (Orlove y Caton, 2010:409). Por un lado, la ley reconoce el derecho fundamental de las personas a consumir agua, así como el derecho de las comunidades nativas y campesinas a utilizar el agua que fluye a través de sus tierras. Por otro, destaca el valor económico del agua y la importancia del uso eficiente de los recursos (ANA, 2010: Título Preliminar, artículo 3, principios 1, 2, 5 y 9). Sin embargo, como señalan Orlove y Caton (2010:410), la administración integrada de recursos hídricos apenas cuestiona qué es lo que se entiende por un derecho o mercancía y no se adentra en la compleja cuestión política de las luchas que desatan estos principios en contextos concretos.

El concepto del agua tanto como un derecho y materia prima puede relacionarse con aquello que Evelina Dagnino (2007) ha caracterizado como la perversa convergencia, en América Latina, de un proyecto participativo vinculado a la aparición de movimientos sociales, igualdad ciudadana y participación democrática con el proyecto neoliberal de un Estado mínimo con cada vez menos responsabilidad social y que abandona gradualmente su papel como garante de los derechos. Una de las consecuencias es que los problemas de desigualdad

---

5 “Cholos” es un término urbano para los indígenas o serranos, frecuentemente utilizado como despectivo por las personas de la costa. La historia colonial y republicana del Perú se ha visto atravesada por profundas diferencias económicas y étnicas entre los indígenas pobres en la sierra y las poblaciones de la costa, donde se encuentran el poder industrial y la élite política.

se retiran del dominio político de la justicia y se ven reducidos a asuntos de orden técnico. Lo que es más, la idea de solidaridad colectiva perteneciente a la noción clásica de los derechos está siendo reemplazada por un entendimiento de la solidaridad como una responsabilidad moral estrictamente privada (Dagnino, 2003; 2005; 2007).

La ley de recursos hídricos afirma que el Estado promoverá la participación mediante la creación de programas de educación y sensibilización sobre la importancia del agua para así generar una conciencia y actitudes que fomenten el buen uso y valoración del agua (ANA, 2010: Artículo 3, Principio 3). Dar valor al agua se considera un paso muy importante en la gestión integrada y aquello que ANA denomina una “cultura del agua” (Cárdenas, 2012); el objetivo es desarrollar “una cultura eficiente de uso [del agua] entre los usuarios y operadores” (ANA, 2010: Título Preliminar, Artículo 3, Principio 9). La importancia de educar a los usuarios se encuentra influenciada por la gestión integrada de recursos hídricos, en la que la conservación del agua entre los ciudadanos se considera un deber cívico a la nación y un regalo a futuras generaciones (Orlove y Caton, 2010:409). En 2011, en la provincia de Caylloma, la JUVC y la Administración Local de Agua del Colca-Siguas-Chivay (ALA Colca-Siguas-Chivay) promovían la nueva ley de recursos de agua al mismo tiempo que lo que ellos consideraban una gestión responsable y eficiente del líquido en el riego y los hogares. Dicho enfoque tiende a representar a los agricultores como incultos e ignorantes y hacer caso omiso de sus conocimientos locales tradicionales de gestión comunitaria de aguas, así como su respeto por el agua como un ser vivo. Al mismo tiempo, la JUVC y ALA estaban a cargo de recolectar los pagos por derechos de uso de agua e infraestructura hidráulica (ANA, 2010: Artículo 15.8; Artículo 90). Por lo tanto y en consonancia con la valoración del agua, los derechos tienen un costo que se calcula según el propósito y la cantidad de agua utilizada. El precio puede ser alto para un campesino, pero microscópicos dentro del presupuesto de una empresa minera.

### **LA CUENCA CAMANÁ-MAJES-COLCA**

En la cuenca Camaná-Majes-Colca, en la cuesta occidental de los Andes en el sur del Perú, el agua nace en la cuenca de la cabecera; proviene de la lluvia, manantiales, y el deshielo de los glaciares y neveros entre 4.000 y 6.000 metros sobre el nivel del mar. Atraviesa el valle del Colca y Majes al océano Pacífico. La cuenca se superpone en gran medida con la provincia de Caylloma en la parte alta de la región de Arequipa, donde la economía se basa en la agricultura de subsistencia y la cría de animales. La mayoría de los habitantes de la parte alta de la cabecera son pastores de montaña: en Caylloma hay 3.500 familias

que se dedican exclusivamente a la ganadería en pequeña escala, con unas 400.000 alpacas y 50.000 llamas (*Correo*, 9 de julio de 2013). En el valle del Colca hay aproximadamente 10.000 familias de campesinos (los llamados “usuarios de agua” por la nueva ley) que cultivan campos de papa, haba, cebada y maíz en un total de 12.000 hectáreas. Aunque existen ciertas desigualdades en la distribución de la tierra (que oscila entre 1/3 a 7 hectáreas por familia), el patrón general de tenencia de la tierra es el minifundio, con un promedio de 1,2 hectáreas por campesino.<sup>6</sup> Se necesitan sistemas de riego dado que se trata de un ambiente árido: los paisajes verticales cuentan con terrazas agrícolas de siglos de antigüedad, y están atravesados por redes de viejos y nuevos canales de riego de distintos tamaños. Los campesinos están organizados en comités de usuarios de agua que son responsables de la distribución de agua local y el mantenimiento de los canales a través del trabajo colectivo. Estos comités se encuentran unidos en la JUVC. Estudios antropológicos previos de la región se han centrado en la distribución del agua en términos de poder, a la vez que discuten los cambios y conflictos relacionados con las intervenciones estatales en la gestión del líquido (Guillet, 1992; Guillet y Mitchell, 1994; Pærrregaard, 1994; Treacy, 1994; Gelles, 2000; Trawick, 2003). Estos problemas son cada vez más críticos dada la creciente presión sobre los recursos hídricos y los efectos del calentamiento global. Lo incierto de un futuro bajo el cambio climático ha incrementado la necesidad de unidad entre los usuarios de agua.

Las cuencas no se encuentran necesariamente como unidades en la naturaleza; varían en escala y pueden contener pequeñas subcuencas y conexiones a aguas subterráneas (Strang, 2004; Orlove y Canton, 2010). Partes de la cuenca también pueden ser modificadas con infraestructura. Desde 1954 se ha transferido agua desde la cuenca Camaná-Majes-Colca a la vecina cuenca Quilca-Chili, que provee de agua a la gran ciudad de Arequipa, así como a una planta hidroeléctrica y a la poderosa mina de cobre Cerro Verde. Por otra parte, el agua de la represa de Condoroma en el distrito de Callalli se toma del río Colca y va por el gran canal de Majes a la pampa de Majes, donde 15.000 hectáreas de desierto han sido convertidas en territorio fértil y ahora producen productos agrícolas de exportación y hierba para la producción lechera a gran escala. Desde que comenzó el proyecto Majes en la década de 1980, la gente de la sierra ha migrado a la zona en busca de nuevas oportunidades y ha crecido una nueva ciudad, Villa El Pedregal, en el lapso de los últimos 30 años. La oficina de la ALA

---

6 El valle del Colca nunca estuvo dominado por las grandes haciendas, omnipresentes en otros lugares del Perú (Guillet, 1992).

de Colca-Siguas-Chivay se encuentra en Villa El Pedregal, un lugar que refleja las prioridades económicas del gobierno. Sin embargo, la economía de exportación en Majes depende totalmente del agua de Callalli y los distritos circundantes de la parte alta, que son las áreas más empobrecidas de la provincia.

### **ESTACIONES INESTABLES Y SECADO DE FUENTES DE AGUA**

En marzo de 2011, después de un mes de lluvias torrenciales en la parte alta y heladas inesperadas en el valle, las autoridades políticas en Caylloma declaran un estado de emergencia. Setenta por ciento de la población se había visto afectado por el clima extremo; 25.000 alpacas jóvenes habían muerto, 400 hectáreas de tierra cultivada se habían perdido, varios canales de riego habían sido destruidos y las pérdidas estimadas superaban los 1.5 millones de dólares (*Perú 21*, 18 de marzo de 2011). A pesar de los daños causados por las lluvias irregulares y excesivas, la preocupación más profunda es el decreciente abastecimiento de agua debido al deshielo de los glaciares y el secado de manantiales. Según una encuesta que realicé entre 80 participantes de 23 a 80 años en Chivay en 2011, hubo consenso con respecto a que el clima había cambiado durante los últimos 20 años, y 79 encuestados (99%) habían percibido más irregularidad estacional. La mayor parte de los entrevistados consideraron que las variaciones de temperatura han sido más extremas: 73 encuestados (91.3%) informaron que el calor iba en aumento, mientras que 74 (92.5%) reportaron noches más frías y heladas más fuertes. La mayoría de los campesinos se preocupaban por las cosechas futuras tras haber experimentado pérdidas económicas cuando las heladas prematuras en febrero de 2011 destruyeron sus cultivos. Una de las encuestadas describió las variaciones extremas del clima durante los últimos años: “Las temporadas de helada, de lluvia, del calor, eran diferentes hace diez años. Ayer ha visto usted que ha llovido; no debía hacer eso. El cambio climático es fuerte. Ya no hay buenas cosechas. Las heladas malogra”. Sesenta y nueve de los encuestados (86,25%) reportaron que había menos agua en general, y uno de ellos dijo:

El agua está bajando poco a poco.... Se nota. Antes repartían a quince agricultores por día, ahora solo dan a ocho. No alcanza el agua. La mamacocha se está secando. No hay puquios como había antes, se han secado. En el terreno de mi papá había dos puquios que daban agua y había jardincito, ahora han secado.

La disponibilidad del agua siempre ha sido una acuciante preocupación para los campesinos y pastores en Caylloma debido al ambiente árido, pero ahora se percibe una mayor escasez del agua. Mientras

que estos cambios se experimentan dentro de ambientes locales (Ingold, 2007), la percibida imprevisibilidad del clima y la escasez de agua se explican cada vez más en relación a las condiciones del cambio climático. Muchas ONGs e instituciones estatales del Perú están cada vez más enfocadas en el cambio climático y están educando a la población sobre las causas y efectos del calentamiento global. Estos nuevos discursos incluyen la idea de un clima global, así como conjeturas de un futuro sin agua y el final de la vida y el planeta tal y como lo conocemos. Puesto que el deshielo de los glaciares, las lluvias irregulares y el secado de manantiales se consideran efectos del calentamiento global, el agua ahora se articula como un recurso finito, y la amenaza de la escasez de agua se percibe, cada vez más, como irreversible. La mayoría de los encuestados expresaron su preocupación por el futuro con comentarios como: “Va a seguir disminuyendo mientras haya calentamiento global”; “Se secará el agua y no habrá para regar nuestras cosechas”; “De aquí de 15 años disminuirá el agua y no podremos abastecernos con tan poco agua, habrá pérdidas de cosechas, ganado y otros”.

Los cambios en las fuentes de agua y la anticipación de una crisis se consideran de particular importancia en la cuenca de la cabecera, incluyendo el distrito de Callalli. Por lo tanto, en 2011, los pastores de alpacas, que han empezado a regar sus pasturas, crearon un comité de usuarios de agua en Callalli. Antes de constituirse formalmente como comité, hicieron un inventario de todas sus fuentes de agua, incluyendo su ubicación exacta y el caudal de cada uno. Este fue un evento de naturaleza altamente política en el que se destacó la importancia de organizar y unir fuerzas en la cabecera para proteger los recursos hídricos. El líder electo de la comisión describió los recientes cambios ambientales en términos de la degradación de la capacidad de la tierra para absorber el agua:

La situación de Callalli es muy difícil porque aquellos años, te cuento hace 10 años había bastante nevados y glaciares en los cerros. Hoy en día no ves nada, no; no hay nevados, prácticamente han desaparecido. Entonces que sucede como había antes nevados había colchones de agua que cada cerro depositaba. Entonces los manantiales todo el año se mantenían. Como ahora ya no hay nevados entonces tampoco ya no hay colchones de agua que están depositados debajo de los cerros, dentro de los Apus como yo lo considero. [...] A veces hay bastante lluvia que cae en enero, febrero, pero llueve como si estaría lloviendo sobre un espejo, sobre una piedra o sobre un cemento, algo así llueve pero directo corre a los riachuelos, a las cuencas y esas aguas van directamente al Océano Pacífico.

Esta situación ha llevado a que los pastores pobres de la parte alta se organicen para reclamar sus derechos, desarrollen proyectos de infraestructura y soliciten el apoyo de los gobiernos nacionales y regionales, ONGs y las organizaciones de usuarios de agua creadas por los agricultores más ricos aguas abajo.

### **COSECHAS DE AGUA Y DEMANDAS DE RECIPROCIDAD**

Los proyectos de plantación de árboles y la construcción de micro represas se denominan “siembra y cosecha del agua”. Ciertas ONGs comenzaron a financiar este tipo de proyectos en la década de 1980 para mejorar las pasturas en la parte alta, y puesto que estos proyectos son una manera de cuidar el medio ambiente en la cabecera, se han vuelto extremadamente populares como respuesta al cambio climático. Hoy, todos los comités de riego, agricultores y políticos en Caylloma hablan sobre la importancia de la cosecha de agua para atender la futura escasez. Las micro represas recogen agua durante las lluvias fuertes de enero y febrero y así protegen el suelo de la erosión, permitiendo una distribución más uniforme del agua en canales de riego durante todo el año. La municipalidad de Callalli tenía varios proyectos para la construcción de micro represas en 2011 y solicitó apoyo financiero de otras instituciones, justificando la demanda en términos del cambio climático. La introducción de la descripción de un proyecto de micro represa para Palcapampa declaraba: “En los últimos años producto del cambio climático se viene observando una reducción progresiva de las precipitaciones pluviales que se refleja en la disminución de los caudales de riachuelos y ríos”. Señalaba también que esta situación afectaba los bofedales y la cría de llamas y alpacas en estas áreas. La micro represa de Palcapampa fue financiada por la Municipalidad de Callalli, el gobierno regional y la organización de usuarios de agua de la pampa de Majes. Estos agricultores se han comprometido a apoyar a la gente de la parte alta de Callalli porque se benefician del agua que proviene de dichas tierras. Los lugareños afirman que los agricultores de Majes están moralmente obligados a corresponder y contribuir a la infraestructura necesaria. La transferencia de dinero de la pampa al altiplano comenzó en 2010, después de casi 30 años de estar llevando el agua del altiplano a la pampa, y se presenta como el victorioso resultado de una lucha de los pobres de la parte alta. El líder del comité de los usuarios de agua en Callalli se acredita gran parte del mérito de esta victoria:

Lo hemos sacado a pura lucha porque ellos consumen nuestros recursos [...] Soy un hombre de lucha, me gusta hacer claro las cosas. Yo fui a Pedregal y convoqué a una asamblea donde manifesté que ellos

aportaran en la parte alta con la construcción de cosechas de aguas, o yo iba cerrar la represa entonces ellos se iban a secar. Por una parte me quisieron agredir pero a tiempo se han puesto de acuerdo que iban a aportar.

La amenaza de parar el flujo de agua dejó en claro que Majes es enteramente dependiente de la buena voluntad de la parte alta. Lo que es más, todos en la cuenca, y especialmente Majes, se beneficiarían de la cosecha de agua: “La cuenca y los bofedales y los ríos van a seguir vivos, van a seguir manteniendo su recurso hídrico, porque si en la parte alta no hay agua, mueren prácticamente los de la parte baja”. Los beneficios locales para la parte alta incluyen la creación de microclimas, plantación de árboles, la mejora de las pasturas a través del riego y el cultivo de truchas detrás de las presas. El líder del comité tenía la esperanza de construir 30 micro represas en 10 años: “Eso es cosechar vida a futuro”.

Esta lucha surge del deseo de participar en la creación de entornos donde las personas construyen sus medios de subsistencia. El agua establece conexiones verticales entre personas de diferentes pueblos, ambientes e instituciones públicas y privadas. Estas relaciones están íntimamente vinculadas a las negociaciones sobre la responsabilidad: ¿quién es responsable del mantenimiento de las cabeceras? ¿Los pastores y campesinos locales, las autoridades locales o regionales, el gobierno, los agricultores de la pampa, la planta hidroeléctrica o las empresas mineras? En un paisaje vertical, donde las partes inferiores dependen de las acciones que se toman en las partes altas, la gestión del agua requiere de cooperación. La construcción de micro represas es una manera de tomar control sobre la fluidez del agua, conteniéndola y llevándola a donde sea necesario y de acuerdo con distintos intereses.

Otra estrategia es intentar dirigir el flujo de dinero. Los dirigentes políticos locales en Caylloma ahora exigen que la mina de cobre Cerro Verde y la compañía eléctrica EGASA<sup>7</sup> efectúen pagos (canon hídrico) como compensación a la provincia, ya que utilizan el agua que nace en la sierra pobre. Que “el agua nace” en el altiplano es un dicho común entre los agricultores de Colca. Viven en un mundo relacional en el que todas las entidades humanas y no humanas son interdependientes. La gente de la parte alta recibe el agua de los cerros y, por lo

---

7 La Sociedad Minera Cerro Verde es propiedad de la empresa estadounidense Freeport McMoran Copper & Gold. La Empresa de Generación Eléctrica de Arequipa S.A. (EGASA) es una empresa estatal y la principal empresa generadora de electricidad en el sur del Perú.

tanto, esta pertenece a los Apus (señores de los cerros) y los territorios y gente que custodian los Apus (Allen, 1988; Gose, 1994; Gelles, 2000). Hoy en día, los líderes locales usan la frase “el agua nace aquí” en su retórica política, la cual se encuentra permeada por la cosmovisión local y va ligada a temas regionales y globales en torno a la justicia del agua.

Los pagos por agua son análogos a las indemnizaciones pagadas por las empresas mineras a las comunidades locales. Elmer Cáceres, alcalde de Caylloma en 2011, a menudo decía que el agua es la riqueza de Caylloma y que la comunidad no puede quedarse viendo a otros lucrar con ella sin darles algo a cambio: “Ese tema del recurso hídrico y la falta de agua se convierte para nosotros como una oportunidad... Porque ya la gente empieza a valorar el agua. Entonces al valorar el agua en el mundo podemos decir, pues, nuestra agua cuesta”. Él y otros líderes políticos de la parte alta que lo apoyan justifican sus exigencias a partir del principio de valoración del agua tal y como lo establecen la ley de recursos hídricos y el paradigma de gestión integrada de aguas. En la mayor parte de las sociedades no capitalistas, la tierra y la mano de obra no han fungido tradicionalmente como mercancía; aceptar el agua, fuente de vida, como una mercancía es aún más difícil para la mayoría de las personas, y adoptar la noción de la propiedad del agua parece ser un paso más en la dirección del capitalismo neoliberal. En este caso, sin embargo, las comunidades locales se están apropiando del principio del agua como un valor y utilizándolo para su provecho. Cuando el alcalde explicó la propuesta de los pagos de agua, la justificó en términos del principio de reciprocidad que se practica en los Andes:

Los de la costa toman el agua gratis [...] Y nosotros mandamos, mandamos agua y ni siquiera en la costa se preocupan si en estas zonas se está secando el agua, que no han sembrado árboles o que hay filtraciones o porque entra una minería [...] Las zonas más pobres de la margen andina—te hablo del Perú—son las que le proveen agua a la franja costera. [...] Ahora en varias oportunidades estamos conversando presentar una iniciativa al congreso para que se norme la ley del Canon Hídrico de tal forma que la gente que vive en la parte de la costa [forme] parte de la reciprocidad que nosotros manejamos como andinos, pues yo te doy agua pues tu dame algo a cambio [...] Que nos paguen, y nosotros hacemos escuelas, colegios, restauramos andenes, construimos represas. Pero la idea es, sembramos agua con un buen porcentaje de esa plata. Vamos a sembrar por ejemplo plantas nativas [qolles queñuas] alrededor de las fuentes de agua. O sea, todo un trabajo de preservar y cosechar el agua.

Esta afirmación hace eco al “ecologismo de los pobres”, ya que denuncia la distribución desigual de las cargas ecológicas y las oportunidades económicas. Sin embargo, la demanda se basa explícitamente en la práctica tradicional andina de intercambio de mano de obra y servicios (o *ayni*), la cual generalmente no se expresa en términos de justicia sino que busca un equilibrio en las relaciones. La obligación de corresponder se considera esencial para restablecer el equilibrio en la red de relaciones que mantiene a las comunidades locales y al universo unidos (Allen, 1988; Stensrud, 2011). Sin embargo, los ingenieros de ANA rechazan la idea de dar pagos de agua a las provincias de la parte alta: el agua no puede ser de su propiedad porque es parte del ciclo hidrológico y no es un recurso estable en el suelo, como un mineral. Como señala Veronica Strang (2011), en contraste con la tierra y artefactos, el agua (junto con la energía y las ideas) no es fácil de “situar”: es un elemento intrínsecamente fluido. Puede surgir en un determinado lugar o fluir a través de un espacio particular, pero no se queda ahí. A diferencia de un mineral, el agua permea sistemas más amplios de manera altamente dinámica, dificultando su separación (Strang, 2011:178). La exigencia de un pago de agua es, por lo tanto, reclamar una forma fluida de propiedad que implica una manera distinta de entender las relaciones entre el agua, el paisaje y la gente.

Estas respuestas a los nuevos retos del clima se refieren no sólo al ambiente físico, sino también a la composición social de poder en la cuenca. La propiedad es una relación con otras personas y no un objeto o sustancia (Hann, 1998: 4-5), y la posesión puede verse satisfactoriamente como un conjunto de procesos a través de los cuales las personas afirman y disputan derechos más que como un paquete estático o de estructura de derechos (Busse y Strang, 2011:4). Al reclamar la propiedad del valor del agua en un territorio, los líderes de la provincia de Caylloma arguyen derechos morales, deberes y responsabilidades comunes para el resto de usuarios del agua que se origina en su territorio. El agua no puede ser poseída como un objeto, pero su flujo se puede parar y redirigir; el acceso y derechos para el uso de agua pueden controlarse. Dicho control puede ser, a menudo, más importante que la simple posesión (Hann, 1998). Al intentar cambiar las relaciones hegemónicas de control y exigir pagos apropiados de agua a una pequeña provincia en la sierra, estas comunidades y sus líderes se convierten en partícipes de las políticas del agua como parte de una respuesta al cambio climático. La demanda por el pago del agua se basa en nociones de reciprocidad y justicia a la vez que desafía la distribución desigual de los recursos de la región. Las entidades que lucran con dicha agua deben contribuir por consiguiente a la siembra y la cosecha de ésta, fomentando así un medio ambiente sano en la

cabecera. Dicha meta beneficiaría a todos los usuarios de agua a lo largo de la cuenca.

## **CONCLUSIONES: DERECHOS FLUIDOS Y RESPONSABILIDADES COLECTIVAS**

Si queremos entender las implicaciones del calentamiento global, es necesario que observemos lo que sucede a nivel local: las relaciones entre humanos y medio ambiente, conflictos sociales, dinámicas políticas y agencia creativa. Este artículo ha hecho énfasis en la necesidad de cambiar el enfoque del concepto de adaptación a aquel de agencia política para comprender las diferentes respuestas al cambio climático. Lo que es más, debemos atender cómo se conceptualizan el valor, la propiedad y los derechos en las respuestas y demandas políticas locales para entender exactamente qué sucede en torno a eventos y conflictos particulares.

Las políticas neoliberales de aguas en el Perú han reducido el significado de la participación a la mera gestión técnica, y una preocupación por la eficiencia ha sustituido al debate político sobre desigualdad y justicia social. Cuando el papel del Estado se reduce a una presencia simbólica, la responsabilidad ambiental queda en manos de intereses privados y empresas, así como los individuos y grupos locales que luchan por el derecho a vivir en el entorno de la cabecera. El peligro de la responsabilidad individual es que permite que algunos se beneficien de las inversiones e ignoren su responsabilidad mientras que la mayoría de quienes ya sufren las consecuencias del cambio climático queda suscrita a las iniciativas privadas y la buena voluntad de las ONGs para su supervivencia. Las desigualdades ambientales y sociales aumentan como consecuencia.

El cambio climático en los Andes es un desastre crónico con ganadores y perdedores, y los campesinos y pastores en las cabeceras se encuentran entre las poblaciones más vulnerables, siendo los primeros en experimentar cambios en el clima, suelo y agua. Estos cambios afectan sus cultivos, pasturas y animales, así como su capacidad, a largo plazo, de obtener sustento en la sierra. Deben, por lo tanto, unirse, organizarse y hacer inventarios de las fuentes de agua para sustentar sus exigencias políticas a partir de sus reclamos de propiedad fluida. A diferencia de protestas anteriores contra la injusticia social en el Perú, aquí no hay ninguna entidad local específica (ningún poderoso hacendado o compañía minera) que pueda tenerse como responsable del cambio climático. La causa es global y abstracta, pero los problemas son concretos y la lucha diaria es a nivel local. Así es que la gente de la parte alta basa sus reclamos políticos en la distribución desigual de los recursos de la cuenca e intenta tomar control, dirigir el flujo de

agua y dinero. Empleando la ley de recursos hídricos para su beneficio, señalan que, si el agua tiene valor económico, dicho valor ha sido distribuido de manera irregular. Aunque los agricultores ricos de Majes y la mina de cobre Cerro Verde no son directamente responsables de la escasez de agua en la parte alta, se les incluye dentro de la lógica de reciprocidad y cooperación solidaria en la cuenca y los lugareños solicitan pagos monetarios en base a su obligación de corresponder por el uso del agua. Estas demandas son, por una parte, el resultado de experiencias pasadas de desigualdad económica e injusticia y, por otra, una manera de anticipar una crisis del agua e injusticias futuras. La experiencia de vivir en un medio ambiente vulnerable y al mismo tiempo ver que otros lucran con el agua que nace en el propio territorio lleva a sentimientos de injusticia estructural. Lo que es más, la idea de que el agua pertenece a las montañas y los territorios que éstas custodian—y, por lo tanto, a las personas que viven en estos territorios—legitima los reclamos de propiedad fluida. La meta es lograr el equilibrio en el flujo del valor y los recursos en la cuenca. La exigencia de los lugareños de recibir pagos recíprocos es un poderoso intento por tomar control de un futuro incierto. También es un desafío a las políticas hegemónicas del agua y, por lo tanto, podría convertirse en una parte del movimiento más amplio por la justicia ambiental.

### BIBLIOGRAFÍA

- Albro, Robert 2005 “The water is ours, carajo!: deep citizenship in Bolivia’s water war,” pp. 249–271 en June Nash (ed.) *Social Movements: An Anthropological Reader* (New York: Blackwell).
- Allen, Catherine J. 1988 *The Hold Life Has: Coca and Cultural Identity in an Andean Community* (Washington, DC: Smithsonian Institution Press).
- ANA (Autoridad Nacional del Agua) 2010 *Ley de recursos hídricos y su reglamento*. Ley N° 29338 (LIMA: Ministerio de Agricultura).
- Arguedas, José María 1974 (1935) *Agua y otros cuentos indígenas* (Lima: Editorial Milla Batres).
- Baer, Hans 2012 “Academic and political responsibility in confronting climate change: a personal trajectory” *Practicing Anthropology* 34 (4): 39–43. Bates, B. C., Z. W. Kundzewicz, S. Wu, y J. P. Palutikof (eds.) 2008 *Climate Change and Water* (Ginebra: IPCC Secretariat).
- Beck, Ulrich 2010 “Climate for change, or how to create a green modernity” en *Theory, Culture and Society* 27: 254–266.
- Boden, Tom, Gregg Marland, y Bob Andres 2008 “Ranking of the world’s countries by 2008 per capita fossil-fuel CO2 emission

- Rates” en *Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National Laboratory*. <http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/top2008.cap> (accessed December 16, 2012).
- Bolin, Inge 2009 “The glaciers of the Andes are melting: indigenous and anthropological knowledge merge in restoring water resources” en Susan A. Crate y Mark Nuttall (eds.) *Anthropology and Climate Change: From Encounters to Actions* (Walnut Creek, CA: Left Coast Press).
- Busse, Mark y Veronica Strang 2011 “Introduction” en V. Strang y M. Busse eds. *Ownership and Appropriation* (Oxford: Berg).
- Cárdenas, Luis Luján 2012 “ANA busca una gestión integral del agua.” En *El Peruano*, 23 de julio. <http://www.elperuano.pe/edicion/noticia-ana-busca-una-gestion-integral-del-agua-46169.aspx> (accessed December 16, 2012).
- Carey, Mark 2008 “The politics of place: inhabiting and defending glacier hazard zones in Peru’s Cordillera Blanca” en Ben Orlove, Ellen Wiegandt, y Brian H. Luckman (eds.) *Darkening Peaks: Glacier Retreat, Science, and Society* (Berkeley: University of California Press).
- 2010 *In the Shadow of Melting Glaciers: Climate Change and Andean Society* (New York: Oxford University Press).
- Cassidy, Rebecca 2012 “Lives with others: Climate change and human-animal relations” en *Annual Review of Anthropology* 41: 21–36.
- Chacón Pagán, Raúl 2003 “El nacimiento del ecologismo popular en el Perú, o la lucha sin fin de las comunidades de Vicco y San Mateo.” *Ecología Política*, N° 24, 113–127.
- 2009 “El dilema de las relaciones comunitarias en minería y el desarrollo en la comunidad campesina de Rancas” en *Sociológica: Revista del Colegio de Sociólogos del Perú* 1 (1): 129-149.
- Crate, Susan A. y Mark Nuttall (eds.) 2009 *Anthropology and Climate Change: From Encounters to Actions* (Walnut Creek, CA: Left Coast Press).
- Dagnino, Evelina 2003 “Citizenship in Latin America: an introduction” en *Latin American Perspectives* 30 (2): 3-17.
- 2005 *Meanings of Citizenship in Latin America*. IDS Working Paper 258. (Brighton, UK: Institute of Development Studies).
- 2007 “Citizenship: a perverse confluence.” *Development in Practice* 17 (4-5): 549-556.

- del Castillo, Laureano 1994 “Lo bueno, lo malo y lo feo de la legislación de aguas” en *Debate Agrario*, N° 18, 1-20.
- 2011 “Ley de Recursos Hídricos: necesaria pero no suficiente” en *Debate Agrario*, N° 45, 91-118.
- Gelles, Paul H. 2000 *Water and Power in Highland Peru: The Cultural Politics of Irrigation and Development* (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press).
- Gose, Peter 1994 *Deathly Waters and Hungry Mountains: Agrarian Ritual and Class Formation in an Andean Town* (Toronto: University of Toronto Press).
- Guha, Ramachandra 2000 *Environmentalism: A Global History* (New York: Longman).
- Guillet, David 1992 *Covering Ground: Communal Water Management and the State in the Peruvian Andes* (Ann Arbor: University of Michigan Press).
- Guillet, David y William P. Mitchell (eds.) 1994 *Irrigation at High Altitudes: The Social Organization of Water Control Systems in the Andes* (Society for Latin American Anthropology Publication 12).
- Hann, Chris 1998 “Introduction: the embeddedness of property” en C. M. Hann (ed.) *Property Relations; Renewing the Anthropological Tradition* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hastrup, Kirsten)
- 2009 “Arctic hunters: climate variability and social flexibility” en K. Hastrup (ed.) *The Question of Resilience: Social Responses to Climate Change* (Copenhagen: Royal Danish Academy of Sciences and Letters).
- 2012 “Anticipating nature: the productive uncertainty of climate models” en K. Hastrup y M. Skrydstrup (eds.) *The Social Life of Climate Change Models: Anticipating Nature* (London: Routledge).
- Ikeme, Jekwu 2003 “Equity, environmental justice, and sustainability: incomplete approaches in climate change politics” *Global Environmental Change* 13: 195-206.
- Ingold, Tim 2007 “Earth, sky, wind, and weather” en *Journal of the Royal Anthropological Institute* 13: 19-38.
- Jamieson, Dale 2009 “Climate change, responsibility, and justice” en *Science, Engineering, and Ethics*. Disponible en <http://environment.as.nyu.edu/docs/IO/1192/ClimateChangeResponsibilityJustice.pdf> (consultado el 20 de julio de 2013)

- Leichenko, Robin M. y Karen L. O'Brien 2008 *Environmental Change and Globalization: Double Exposures* (Oxford: Oxford University Press).
- Li, Fabiana 2008 "Negotiating livelihoods: women, mining, and water resources in Peru" en *Canadian Woman Studies* 27 (1): 97-102.
- Lindisfarne, Nancy 2010 "Cochabamba and climate anthropology" en *Anthropology Today* 26 (4):1-3.
- Liverman, Diana M. 2009 "Conventions of climate change: constructions of danger and the dispossession of the atmosphere" en *Journal of Historical Geography* 35: 279-296.
- Lynch, Barbara D. 2012 "Vulnerabilities, competition, and rights in a context of climate change toward equitable water governance in Peru's Rio Santa Valley" en *Global Environmental Change* 22: 364-373.
- Mariátegui, José Carlos 2001 (1928) *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana* (Lima: Empresa Editora Amauta).
- Martínez Alier, Joan 1992 *De la economía ecológica al ecologismo popular* (Barcelona: Icaria).
- Mearns, Robin y Andrew Norton).  
 ————— 2010 "Equity and vulnerability in a warming world: introduction and overview" 1-44 en Robin Mearns y Andrew Norton (eds.) *Social Dimensions of Climate Change: Equity and Vulnerability in a Warming World* (Washington, DC: World Bank9).
- O'Brien, Karen L. y Robin M. Leichenko 2000 "Double exposure: assessing the impacts of climate change within the context of economic globalization" en *Global Environmental Change* 10: 221-232.
- Oré, María Teresa, Laureano del Castillo, Saskia Van Orsel, y Jeroen Vos 2009 *El agua, ante nuevos desafíos: Actores e iniciativas en Ecuador, Perú y Bolivia, agua y sociedad* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Orlove, Ben y Steven C. Caton 2010 "Water sustainability: anthropological approaches and prospects" en *Annual Review of Anthropology* 39 (1): 401-415.
- Orlove, Ben, Ellen Wiegandt, y Brian H. Luckman (eds.) 2008 *Darkening Peaks: Glacier Retreat, Science, and Society* (Berkeley/Los Angeles/Londres: University of California Press).
- Pærregaard, Karsten 1994 "Why fight over water? Power, conflict, and irrigation in an Andean village" pp. 189-202 en D. Guillet

- and W. Mitchell (eds.) *Irrigation at High Altitudes: The Social Organization of Water Control Systems in the Andes* (Society for Latin American Anthropology Publication 12 RPP).
- Grupo Agua2010 “ANA identifica 244 conflictos por agua.” <http://radio.rpp.com.pe/cuidaelagua/ana-identifica-244-conflictos-por-agua> (accessed July 20, 2013).
- Sejersen, Frank 2009 “Resilience, human agency, and climate change adaptation strategies in the Arctic” pp. 218-244 en K. Hastrup (ed.) *The Question of Resilience: Social Responses to Climate Change* (Copenhagen: Royal Danish Academy of Sciences and Letters).
- Stensrud, Astrid B. 2011 “‘Todo en la vida se paga’: negotiating life in Cusco, Peru.” Disertación doctoral, Universidad de Oslo.
- Stephens, Tom 2003 “An overview of environmental justice” en *Cooley Law Review* 20: 229-247.
- Strang, Veronica 2004 *The Meaning of Water* (Oxford: Berg).
- 2011 “Fluid forms: owning water in Australia” en V. Strang y M. Busse (eds.) *Ownership and Appropriation* (Oxford: Berg).
- Thomas, David S. G. y Chaska Twyman 2005 “Equity and justice in climate change adaptation amongst natural-resource-dependent societies” *Global Environmental Change* 15: 115–124.
- Trawick, Paul B. 2003 *The Struggle for Water in Peru: Comedy and Tragedy in the Andean Commons* (Stanford, CA: Stanford University Press).
- Treacy, John M. 1994 *Las chacras de Coporaque: Andenería y riego en el Valle del Colca* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Tsosie, Rebecca 2007 “Indigenous people and environmental justice: the impact of climate change” *University of Colorado Law Review* 78: 1625–1677.
- Vera, Juana y Margreet Zwarteveen 2007 “The public and private domain of the everyday politics of water: the constructions of gender and water power in the Andes of Perú” *International Feminist Journal of Politics* 9: 503–511.
- Vuille, Mathias, Bernard Francou, Patrick Wagnon, Irmgard Juen, Georg Kaser, Bryan G.
- Mark, y Raymond S. Bradley 2008 “Climate change and tropical Andean glaciers: Past, present, and future” *Earth Science Reviews* 89: 79–96.

*Latin American Perspectives* (LAP) es una revista académica latinoamericana publicada en América del Norte que, en 2008, llegó a ser la primera institución asociada a CLACSO en los Estados Unidos. Su propósito es divulgar la investigación latinoamericana entre un amplio público de lengua inglesa y, al mismo tiempo, que su contenido se encuentre disponible para los lectores latinoamericanos. Por lo tanto, nos alegra profundizar nuestra relación con CLACSO a través de la publicación de esta primera colección anual en español y portugués de artículos previamente publicados en nuestra revista.

Fundada en 1974 como “una revista sobre el capitalismo y el socialismo”, LAP cuestionó los supuestos capitalistas e imperialistas que caracterizaban a las ciencias sociales estadounidenses de la época y abrió sus páginas a una variedad de enfoques progresistas, incluyendo al marxismo. Durante más de cuarenta años hemos continuado nuestra misión de “promover el análisis de clase en torno a las realidades socioculturales y estrategias políticas para así transformar las estructuras sociopolíticas de América Latina”.

Del Prólogo de Ronald Chilcote.

Patrocinado por  
 **Asdi**  
Agencia Sueca  
de Desarrollo Internacional



Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

ISBN 978-987-722-238-8



9 789877 222388