

IV

APUNTES SOBRE DESARROLLO Y LA CUESTIÓN DE
“CÓMO SEMBRARLO” EN AMÉRICA LATINA

Alfredo Guerra Borges

RESUMEN

La situación actual del desarrollo en América Latina se plantea a partir de la contrarrevolución neoclásica de los años ochenta del siglo pasado. Ésta y sus secuelas en los años noventa reconfiguraron en el escenario latinoamericano la agenda de la integración y el desarrollo, íntimamente vinculados desde los años cuarenta, y dieron paso a nuevas prioridades. En años recientes se registra una reacción positiva en los Estados y los círculos políticos y universitarios contra los excesos del neoliberalismo y sus penosas consecuencias sociales. Pero, justamente entonces hemos entrado a una crisis económica y social mundial que altera nuevamente las prioridades. Se harán algunas reflexiones con intención propositiva sobre las posibilidades que nos parece tener la resiembra del desarrollo y los cuales entrevemos que son sus expectativas.

Palabras clave: América Latina, desarrollo económico, neoliberalismo, crisis económica, Estado.

NOTES ON DEVELOPMENT AND PLANTING THE SEEDS
OF DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA

ABSTRACT

Currently, development in Latin America is based on the neoclassical counter-revolution of the 1980s. This school of thought, together with its derivatives in the 1990s, reconfigured Latin America's agenda for integration and development, which have been strongly linked since the 1940s, and gave rise to new priorities. In recent years, there has been a positive reaction from the States, political circles and among university students against the excesses of neoliberalism and its painful social consequences. But as this was taking place, the world entered into a global social and economic crisis that has once again altered its priorities. This work reflects on the situation to explore different options for driving development and the expectations we see for these models.

Key words: Latin America, economic development, neoliberalism, economic crisis, State.

INTRODUCCIÓN

La terminación de la Segunda Guerra Mundial y el paso a la descolonización en los años cuarenta y cincuenta dio origen al surgimiento de numerosos países independientes, que a partir del Informe de las Naciones Unidas, *Medidas para el desarrollo económico de los países subdesarrollados*, se les comenzó a denominar de esta manera. Los procesos de descolonización despertaron un vivo interés en Naciones Unidas, lo mismo que en algunos centros de los países industriales, por estudiar y comprender el proceso de desarrollo en los países subdesarrollados, con el fin de proponerles estrategias y políticas de desarrollo que fueran adecuadas a sus particularidades. Los países de independencia reciente, por su parte, adquirieron rápidamente conciencia de que al asumir la independencia dependía de ellos mismos, mejor aún si recibían asistencia externa, acometer sin demora la solución gradual de la pobreza y el atraso que habían heredado.

La cuestión planteada en el seminario convocado por la *Revista Problemas del Desarrollo*, realizado en el Instituto de investigaciones de la UNAM en octubre de 2012, es cómo reemprender el estudio y la aplicación del desarrollo después de los años en que ha estado relegado a la condición de un producto del libre comercio, por nuestra parte, deseamos hacer anotaciones sobre el camino recorrido por las teorías del desarrollo y finalmente reflexionar someramente sobre el punto en que nos encontramos.

Durante los años cuarenta y cincuenta, Naciones Unidas fue el lugar donde se originaron grandes ideas y políticas sobre el desarrollo económico y social, labor que se continuó en los años siguientes. Después del abrupto paréntesis que se abrió en los años setenta, al que haremos referencia más adelante, en las últimas décadas Naciones Unidas ha venido realizando importantes contribuciones a la teoría y la práctica del desarrollo, siguiendo las huellas que ya con anterioridad apuntaban a una concepción del desarrollo que ponía en el centro al ser humano.

En el punto de partida de la investigación del desarrollo de los países subdesarrollados, pronto se arribó al consenso sobre la necesidad de construir una teoría independiente del pensamiento clásico, por entonces dominante. El paso dado apuntó al reconocimiento de la peculiar estructura del subdesarrollo, al carácter dual de su economía en la que coexistían un sector moderno y otro tradicional con diferencias muy acentuadas de productividad, el nivel del ingreso por habitante y su consecuente bajo poder adquisitivo, la insuficiencia de capital, la estrechez del mercado interno, la excesiva especialización en la exportación de productos primarios, agrícolas y mineros, entre otras. En consecuencia, se hacía necesaria una transformación estructural promovida

mediante políticas centradas en la promoción de la inversión, la captación de capital del exterior por la vía del crédito externo y de la inversión extranjera y la ampliación del mercado, en particular mediante la integración de las economías de países comprendidos en una región. Además, se apuntó la necesidad de la intervención del Estado para subsanar la debilidad e inexperiencia del sector empresarial, así como para corregir las imperfecciones del mercado.

En los años cincuenta la industrialización era mundialmente conceptuada como la actividad más indicada para impulsar el proceso de transformación estructural de los países en desarrollo y, por tanto, fue el sector privilegiado de la inversión para el crecimiento económico. La Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) razonó convincentemente por qué la industrialización era una cuestión central para esta región y, en general, para los países subdesarrollados "...el problema fundamental de América Latina reside en lograr una tasa satisfactoria de crecimiento económico que le permita estrechar progresivamente las diferencias de ingreso con los grandes centros industriales", (CEPAL, 1959: 16) y a tal efecto los países latinoamericanos tenían que "encontrar la manera de avanzar en el proceso de transformaciones económicas y sociales creando una industria moderna que produzca para el mercado nacional y para las exportaciones" (CEPAL, 1998: 180).

La CEPAL enfatizó la necesidad de la integración económica regional, pues los mercados individuales de los países latinoamericanos tenían una dimensión insuficiente para conseguir la inserción de nuevas actividades productivas de más elevado nivel técnico y requerimientos de inversión. Esa necesidad no se había manifestado con anterioridad, pues las economías estaban especializadas en la exportación de bienes primarios a los mercados de los países industriales. Era indispensable, por tanto, crear un mercado de dimensión regional que favoreciera la instalación de una capacidad de sustitución de importaciones, como en su tiempo lo habían hecho los países ahora desarrollados. Afirmaba la CEPAL que era indispensable que la política de sustitución de importaciones no siguiera cumpliéndose dentro de compartimentos estancos, y a tal efecto los países debían abrir sus mercados para el intercambio comercial entre ellos y reducir las importaciones provenientes de terceros países mediante un amplio esfuerzo de especialización y reciprocidad industrial (CEPAL, 1959).

En términos generales, la estrategia que tuvo mayor relevancia en las décadas de los años cincuenta y sesenta fue la industrialización como motor de arrastre de la economía en consecuencia, al sector industrial se le canalizó el flujo principal de las inversiones, en claro contraste con el sector agrícola hacia el cual fluyó un monto bastante menor de los recursos aplicados al desarrollo. No obstante, en gran medida los recursos de capital necesarios aplicados al

crecimiento industrial tuvieron que ser extraídos de la agricultura tradicional, para lo cual se estableció una relación de intercambio que desfavorecía a la agricultura mediante políticas de precios que artificialmente los mantenían por debajo de los precios de los productos industriales. Se pensaba igualmente que la industria crearía oportunidades de empleo para la población agrícola, aunque muy pronto se vio que la capacidad de absorción de mano de obra agrícola y, en general, la creación de empleo era menor que lo que se había supuesto.

En cuanto a los criterios estratégicos de asignación de las inversiones para el desarrollo industrial, hubo diferencias de opinión significativas. La CEPAL consideraba que la política de industrialización, dentro del marco general del desarrollo económico, debía tender a la localización óptima de las industrias más importantes, que estarían designadas en un plan, de tal manera que en cada uno de los países se establecieran algunas de dichas industrias. En forma similar, la corriente de partidarios del “crecimiento balanceado”, entre otros Nurkse y Rosentein-Rodan, pioneros de la investigación del desarrollo, se orientaban hacia una distribución equitativa de la inversión entre las diversas actividades industriales, considerando que las interdependencias que se establecieran entre éstas facilitarían el crecimiento económico.

Por el contrario, la teoría del “crecimiento no balanceado”, que contaba entre sus postuladores a Hirschman y Perroux, proponía concentrar la inversión en las actividades que tuvieran mayor capacidad de arrastre de la economía, con la consiguiente especialización y un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, tanto financieros, por lo común escasos en las economías subdesarrolladas, como los recursos humanos pues en estos países es insuficiente la capacidad empresarial.

Quizá antes de seguir adelante sea éste el punto para dejar anotada la observación de que en los primeros años de la investigación del desarrollo “los pioneros prestaron poca atención a los efectos distributivos y sociales de ese crecimiento” (Bustelo, 1999: 119). Éste conjetura que esa “desatención” posiblemente haya obedecido a que por sí incrementar el ritmo de crecimiento era una tarea suficientemente complicada, a lo que agregaríamos por nuestra cuenta, que la teoría daba por entonces sus primeros pasos y aún no había suficientes evidencias de la insuficiencia del crecimiento por sí para dar atención a las necesidades básicas de la población.

El mismo autor hace notar que solamente Myrdal, entre los teóricos de mayor reconocimiento en aquellos años, adelantó la idea de la necesidad de promover cambios políticos y sociales junto al crecimiento (Myrdal, 1956), algo que solamente unos años más fue desarrollado en planteamientos que coronaron los avances de la teoría en los años setenta.

Transcurridos los años iniciales de investigación del desarrollo, se abrió una nueva etapa en la concepción teórica y política del desarrollo. Del enfoque centralizado en el crecimiento económico a mediados de los años sesenta se pasó a la consideración primordial del empleo y las necesidades básicas, gracias, fundamentalmente, a las contribuciones del Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex, por una parte, y de la Organización Internacional del Trabajo al poner en marcha en 1969 el Programa sobre el Empleo Mundial, en el que tuvieron un papel destacado Dudley Seers, del citado IDS, Hans W. Singer y R. Jolly.

La orientación predominante fue la de darle prioridad a la consideración de las necesidades básicas de la población, en particular el empleo, la distribución del ingreso y la pobreza. Aunque al cabo de un periodo de desarrollo se hubiera elevado el ingreso por habitante, se afirmaba que no podría concluirse que hubo desarrollo. Como lo ponía de manifiesto el balance del desarrollo en las décadas transcurridas, sobre todo industrial, la distribución del ingreso nacional había tendido a concentrarse en la población de más altos ingresos y correlativamente la participación de la población más pobre en el ingreso nacional se había reducido.

Lo anterior, sin embargo, no era inevitable. Como lo puso de manifiesto la experiencia de los países del Éste y Sudeste asiático, en primer lugar Corea del Sur y Taiwán, partiendo de niveles considerables de subdesarrollo, se consiguió un mejoramiento sustancial y sostenido de la distribución del ingreso, de la retribución del trabajo y de las condiciones de vida en general y, al mismo tiempo, una de las tasas de crecimiento económico, particularmente industrial, más altas que registra la historia económica mundial.

Era posible, por tanto, conseguir y garantizar lo que Hans Singer denominó *Redistribution from Growth* ("Redistribución del crecimiento"). Más adelante, en 1974, el Centro de la Investigación del Desarrollo del Banco Mundial, con la colaboración del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex, publicó la investigación dirigida por Hollis Chenery (1974) *Redistribution with Growth (Redistribución con crecimiento)*, conclusiones abiertamente contrastantes con otras posiciones teóricas que se oficializaron más adelante.

"Todo esto cambió a finales de la década de 1970 al efectuarse una severa inversión de las políticas seguidas hasta la fecha a la que siguió un movimiento hacia políticas neoliberales y neoclásicas que enfatizaban la privatización y la liberalización. La reversión fue muy pronto asumida en todos los países de la OCDE y se convirtió en la sabiduría convencional de occidente" (Emmerj, 2007: 38).

No fue un resultado casual, pero sorprendió porque tan sólo unos años antes la posibilidad de que el neoliberalismo se impusiera era visto como una fantasía, una extravagancia ridícula al decir de los países asiáticos de veloz desarrollo (Corea del Sur y Taiwán, a la cabeza). Sin embargo, los promotores de esta “fantasía” realizaron un trabajo ideológico y promocional absolutamente brillante, trabajo que comprendió crear cientos de universidades, editoriales, centros de investigación, la publicación de innumerables libros y revistas, en una palabra, todo lo necesario para crear las condiciones de lo que Gramsci denominó *hegemonía cultural*, como alguna vez lo señaló en París la destacada luchadora Susan Jonas.

Lo esencial de las propuestas neoliberales fueron la liberalización económica y la desregulación. Por unos 15 años “la orientación predominante de las políticas económicas en todo el mundo ha sido el levantamiento de las barreras al comercio internacional y a la inversión, la venta de empresas estatales al sector privado y el ajuste fiscal y monetario” (Birdsall, 2001: 13). Los países latinoamericanos, con variaciones de un país a otro, se apresuraron, más que en ninguna otra región del mundo, a hacer suyas las disposiciones del llamado Consenso de Washington, pese a todo,

“en términos generales la índole y la intensidad de las reformas en América Latina en los años noventa superaron todo lo conocido hasta entonces (...) los resultados fueron desalentadores en términos de crecimiento económico, reducción de la pobreza, redistribución del ingreso y condiciones sociales” (Birdsall).

Por lo que toca al desarrollo, prevaleció en lo sucesivo la tesis de que era innecesario contar con una teoría particular, pues los agentes económicos se comportaban de igual manera en los países desarrollados que en los países del llamado tercer mundo. Por consiguiente, para el análisis del subdesarrollo eran aplicables por igual los preceptos de la teoría neoclásica.

No sólo en el occidente industrial fue adoptada la nueva ortodoxia. Al hacerla suya el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, llegó a ser también la sabiduría convencional de prácticamente el mundo entero, con excepción de los países del Sudeste asiático (Corea del Sur y Taiwán, particularmente, junto a otros países del Asia oriental) que aplicaron sus propias estrategias de desarrollo, llegando a ser en corto plazo países de alto desarrollo económico y social y nuevos exportadores mundiales, suerte inversa a la que vivieron los países latinoamericanos en los años ochenta y aún en los noventa, siguiendo fielmente los preceptos de la nueva ortodoxia.

Digamos, de paso, que cegado el FMI por su fe ciega en la certeza incuestionable de los postulados neoclásicos despreció el crecimiento de los países

del Sudeste asiático porque seguían una estrategia basada en la intervención estatal y la planificación de la economía durante muchos años los ignoró, no elaboró informe alguno sobre esas economías como es normal hacerlo por esas instituciones. Pero en 1993, el Banco Mundial publicó el estudio *El milagro del Asia Oriental*, en el que se reconocía que en la mayor parte de esas economías el gobierno había intervenido regularmente y había conseguido un crecimiento más elevado y más igualitario que el que se habrá registrado de otro modo. El Fondo tuvo que aceptar las evidencias presentadas por el Banco, el impresionante desarrollo se había alcanzado, efectivamente, pese al recurso de la intervención estatal.

¿Dónde quedaba el desarrollo en todo esto? Su lugar lo ocupó una amputación del mismo al ocuparse exclusivamente del crecimiento económico. El binomio crecimiento-desarrollo implica la actuación del Estado con el fin de que haya *redistribución con crecimiento*. Pero al privilegiarse al mercado y correlativamente perseguirse el ideal del Estado mínimo, el resultado fue una acelerada concentración de la riqueza en las clases de mayor poder económico e influencia política. Como lo apunta Emmerij (2007), las nuevas propuestas eran una versión reciclada de la economía del goteo (*Trickle-down*). En otras palabras, para el desarrollo, las filtraciones residuales del crecimiento.

El vigor con que se estableció el neoliberalismo no tuvo la esperada contraofensiva del pensamiento desarrollista. Las ideas de los años setenta no fueron defendidas. No se articularon propuestas alternativas. En América Latina hubo un resurgimiento de los golpes de Estado, esta vez con la modalidad de la toma del poder por las fuerzas armadas como institución, que con sus propios métodos contribuyeron a la imposición de las reformas neoliberales.

No podemos cerrar este repaso del surgimiento y las transformaciones del pensamiento sobre crecimiento y desarrollo sin hacer mención al regionalismo contemporáneo, pues la historia de la integración, desde sus orígenes en los años cuarenta está estrechamente vinculada a ese pensamiento, corriendo la misma azarosa suerte de éstos. Tras una breve referencia al estado actual de la cuestión nos circunscribiremos a lo que viene ocurriendo en América Latina.

ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN

En estricto sentido, el regionalismo es la tendencia a la vinculación de países mediante convenios, principalmente económicos, con el fin de ocupar una posición más conveniente a sus intereses en el acontecer mundial. El regionalismo, en su primera época conocido generalmente como integración económica regional, se

emprendió y cobró auge a partir de la posguerra. En el mismo periodo, los países desarrollados, a la cabeza Estados Unidos por entonces en la cúspide histórica de su poderío mundial, realizaron exitosos esfuerzos para dismantelar las numerosas restricciones del comercio mundial levantadas en los años treinta con el fin de establecer un régimen comercial multilateral cuya culminación se alcanzó en 1994 con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Desde la creación en 1947 del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), hasta 1994 fueron registrados 124 acuerdos de integración regional, pero desde ese año hasta diciembre de 2006 se habían notificado 243 más, lo que hace un total de 367 acuerdos comerciales regionales (*Regional Commercial Agreements, RTA*). El único país del mundo que no participa en ningún acuerdo comercial es la República de Mongolia.

La creación de normas multilaterales de comercio de bienes y servicios incentivó a los países desarrollados, subdesarrollados y emergentes a suscribir más acuerdos, a reformularlos, a asignarles más amplios objetivos, a trascender los espacios regionales y tiempos como los más recientes acuerdos birregionales y transregionales. Paradójicamente, por consiguiente, el regionalismo contemporáneo crece y se diversifica en el contexto del multilateralismo más universal de la historia. Suele decirse que lo anterior es aceptable porque la integración regional es un paso delante de la integración multilateral, la cual se fundirá finalmente en el crisol multilateralista, en la OMC. Quizás, pero también puede ser una discreta aceptación de los hechos y las tendencias contemporáneas.

Hay además una circunstancia que no puede pasarse por alto. Para algunos autores el regionalismo es una respuesta a la globalización y una reacción a diversos aspectos de los procesos globales. Se trata propiamente de una reacción a dos distintas percepciones: los países subdesarrollados percibieron en forma cada vez más ostensible que la globalización conjugaba tanto beneficios como riesgos importantes y que tanto en un caso como en el otro la acción colectiva era la opción más deseable para aprovechar los beneficios y resistir a los riesgos, e incluso a la marginación.

Asimismo, en respuesta a la globalización, actualmente participan en el regionalismo tanto los países en desarrollo como los países de alto desarrollo capitalista, si bien con motivaciones radicalmente diferentes como se comprende. A los países en desarrollo los induce al regionalismo el rezago de su economía y, en general, la deficiencia de sus instituciones y, en consecuencia, como se indicó más arriba, por ser la opción más deseable para aprovechar los beneficios de la globalización y resistir a los riesgos e incluso a la marginación.

La elección regionalista de las potencias económicas responde, por el contrario, a su elevada concentración del conocimiento y la consiguiente rapidez

de las innovaciones en equipos y tecnología que conlleva la pugna encarnizada por los mercados y las zonas de influencia. Estados Unidos, columna fundamental del multilateralismo y por mucho tiempo impugnador perseverante de los acuerdos regionales, es actualmente un converso del regionalismo.

EL REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA

Reduciendo el enfoque a la dimensión latinoamericana se observa que "desde 1990 la aparición del 'nuevo regionalismo' es reconocida como uno de los rasgos característicos de las políticas económicas y de las relaciones de los países de América Latina". La nueva corriente no ha significado dejar a un lado la experiencia de 50 años de integración, sino parte de lo conseguido. Por radicales que hayan sido las redefiniciones, al fin de cuentas los nuevos acuerdos se aprobaron porque el formato de los anteriores era inviable. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) resultó de una reformulación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena aprobado en 1984 hizo lo propio con la integración andina. En Centroamérica, los cambios que han tenido lugar desde los años noventa no reconsideraron las bases institucionales de los convenios preexistentes, sino se aprobó la creación de un nuevo marco institucional, el Sistema Centroamericano de Integración Centroamericana (SICA), que comprende a todos los procesos sectoriales como subsistemas del SICA, siendo el más importante la integración económica centroamericana, que constituye la piedra miliar sobre la cual se construyó desde los años sesenta la integración económica regional de Centroamérica.

Finalmente, de nueva creación está el Tratado del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) cuya constitución responde a un reconocimiento explícito de los desafíos de la globalización. A partir de los acuerdos tomados por Argentina y Brasil, el proceso incluyó más adelante a Paraguay y Uruguay, a los que se ha sumado recientemente Venezuela. Es indiscutiblemente el acuerdo de integración de los países latinoamericanos que tiene, además, resonancia mundial.

En los primeros años de la nueva época se buscó ante todo la suscripción de acuerdos comerciales bilaterales entre países latinoamericanos; por el mismo tiempo o muy poco después se comenzaron a suscribir acuerdos de mayor contenido y alcance, lo que hoy día se conoce como acuerdos "sur-sur". En el caso de México, que *de facto* tenía una estrecha vinculación con Estados Unidos, se optó por darle estabilidad a sus relaciones con ese país y estrecharlas más aún mediante la suscripción del Tratado de Integración de América del Norte, que fue en América Latina el primer acuerdo del tipo *norte-sur*.

Del lado de las ventajas del nuevo regionalismo se argumenta que, en comparación con la integración regional de los años de la posguerra, el nuevo marco normativo ha abierto la posibilidad de profundizar la integración con la economía mundial, lo que pondría a nuestro alcance bienes y recursos que anteriormente no estaban disponibles o su disponibilidad se postergaba debido a la aplicación de políticas con pretensiones autárquicas; la concertación de esos acuerdos abre a los países de menor desarrollo la posibilidad de obtener un trato preferencial en los grandes mercados de los países de alto ingreso.

En general, para los países en desarrollo y emergentes, las ventajas de los acuerdos de referencia es que permiten el acceso a grandes mercados en condiciones más estables, con lo cual se sale al paso a la versatilidad con que los países desarrollados quitan y ponen obstáculos arancelarios y no arancelarios a las exportaciones del resto del mundo, de acuerdo con su mejor conveniencia. Se argumenta además que constituye una ventaja de los acuerdos norte-sur la expectativa que se abre de recibir más inversión extranjera, pues la disponibilidad de una normatividad más amplia e imperativa ofrece más seguridad jurídica a las inversionistas.

Los argumentos anteriores podría aceptárseles sin reservas si la negociación con los países desarrollados se llevara a cabo en condiciones de alguna manera equivalentes, pero en la práctica las desventajas están del lado de los países en desarrollo. Lo que la experiencia pone de manifiesto es que varias características estructurales de la integración norte-sur parecen apuntar en dirección contraria y dificultan la reciprocidad. Los acuerdos norte-sur se basan invariablemente en el principio contractual de la **reciprocidad**, pero los convenios suscritos no contienen cláusulas compensatorias de la obvia desigualdad de las partes y en ausencia de éstas la “reciprocidad” se traduce, en los hechos, en concesiones unilaterales de la parte de menor desarrollo a su contraparte desarrollada. La liberalización en el NAFTA es debido mucho más a las concesiones hechas por México y Canadá que por Estados Unidos. La abismal desigualdad de la agricultura mexicana respecto de la fuertemente subsidiada agricultura de Estados Unidos arrasó en pocos años al campo mexicano y convirtió a México en el más importante importador de alimentos en América Latina.

El Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y Estados Unidos se realizó bajo la advertencia previa de este país a Centroamérica de perder los beneficios de que ya gozaba desde 1984, en virtud de la Ley de Recuperación Económica para la Cuenca de El Caribe (*Caribbean Basin Economic Recovery Act*), si no se firmaba el Tratado de Libre Comercio propuesto a Centroamérica por el gobierno norteamericano. Bajo esta amenaza, los países centroamericanos temieron las graves consecuencias que tendría su ejecución y abrieron

sus mercados a Estados Unidos. Por su parte, este país se limitó a incorporar al Tratado los mismos derechos y facilidades de acceso al mercado estadounidense que desde los años ochenta periódicamente venían renovándose. La conclusión que puede sacarse de todo esto es la que apunta Bouzas: “aunque la reciprocidad es un principio fundamental, la historia demuestra que no ha sido fácil aplicarlo en el sistema multilateral de comercio” (2005: 9).

ALGUNAS NOVEDADES

En su modalidad *sur-sur*, el nuevo regionalismo tiene en América Latina algunas realizaciones interesantes. Se cuentan para el caso la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), que algunos analistas califican de *integración posliberal*. La característica principal de estos acuerdos es que incluyen temas económicos, sociales y políticos y que le asigna al Estado una mayor participación en la conducción de la economía y las políticas sociales. En lo que sigue haremos una sucinta exposición de los dos más importantes acuerdos, teniendo como referencia un artículo de reciente publicación (Briceño, 2012).

UNASUR

La idea original partió de Brasil en 1993, por entonces la iniciativa se limitaba a concertar un acuerdo de MERCOSUR y la Comunidad Andina para establecer el Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA). A partir de este punto, la iniciativa fue evolucionando en el sentido de ampliar su cobertura y enriquecer sus objetivos. Así, en 2002 Brasil convocó a una nueva cumbre, además de los países miembros del MERCOSUR y de la Comunidad Andina, incluyó a Chile en su calidad de Miembro Asociado del MERCOSUR y a Surinam y Guyana, dos países que, a pesar de ser parte del Tratado de Cooperación Amazónica, han estado tradicionalmente aislados de la región como países del Caribe angloparlante. Se acordó iniciar negociaciones para establecer, en el plazo más breve posible, la zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la CAN, lo que se consiguió en 2003, pero además se dio un impulso decisivo al objetivo de formar un espacio económico comercial ampliado en América del Sur con la participación de Chile, Guyana y Surinam.

En el Comunicado de Brasilia se confirmó nuevamente el objetivo de las negociaciones comerciales, pero se acordó, además, que la construcción del

espacio suramericano debía descansar en otros cuatro pilares: la democracia, la infraestructura, la lucha contra el tráfico de drogas y la información, el conocimiento y la tecnología.

El gran salto se dio en 1994 al realizarse una Cumbre en Cuzco, Perú, la cual acordó el establecimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Entre las metas fijadas al nuevo acuerdo están las de profundizar la convergencia entre el MERCOSUR, la CAN y Chile en una zona de libre comercio, a la que podían adherirse Surinam y Guyana. Se acordó, asimismo, entre otras metas, la integración física, energética y de comunicaciones en América del Sur e impulsar la Iniciativa de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).

Hacia 2006, el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, y el entonces Jefe de Estado de Bolivia, Evo Morales, comenzaron a criticar la estrategia que se venía siguiendo, argumentaban que no promovía una verdadera integración de la región sudamericana y que debían considerarse también los problemas sociales y productivos de la región. En una carta enviada a la Cumbre de Cochabamba, Morales propuso avanzar hacia un “tratado que haga de la Comunidad Sudamericana de Naciones un verdadero bloque sudamericano a nivel político, económico, social y cultural”. A tal efecto presentó 37 propuestas, organizadas en cuatro “ámbitos”: político cultural, social, económico y político, todos ellos referidos a problemas de gran magnitud y complejidad, que históricamente han acompañado a los países de América del Sur.

Además de la carta de Morales, fue crucial para la reorientación del proceso sudamericano el documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión, creada en una reunión extraordinaria de la CASA realizada en Montevideo, Uruguay, en diciembre de 2005, para impulsar el proceso de integración. Se realizaron varios encuentros, al final de los cuales se logró un documento de consenso que se hizo público en la citada cumbre de Cochabamba.

En el documento mencionado se mantuvo el objetivo del libre comercio sudamericano, con base en la convergencia de la Comunidad Andina y el MERCOSUR y junto a la anterior se dejaba asentado que la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones se debía constituir a partir de grandes objetivos regionales y de un conjunto de acciones de impacto inmediato, poniéndose el énfasis en la reversión del enorme déficit social de la región. Además de lo anterior, el documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión contenía 34 propuestas en las cuales se reiteraban o se ampliaban los objetivos propuestos en la carta de Morales.

Al final, se alcanzó una posición de equilibrio, conciliando la propuesta minimalista de Brasil y la maximalista de los países miembros del ALBA, poniendo de manifiesto que el propósito principal de ambas partes era avanzar

unidos mediante el consenso hacia objetivos económicos y sociales definidos conjuntamente.

Posteriormente, en la Cumbre Energética Sudamericana, realizada en Isla Margarita, Venezuela, en abril de 2007, se acordó transformar la CASA en la UNASUR. El tratado constitutivo de la nueva entidad se aprobó en Brasilia el 23 de mayo de 2008, la cual comprende 12 Estados de América del Sur con una población de 800 millones de personas. El Tratado Constitutivo de UNASUR establece los objetivos de la Unión en los siguientes términos:

“La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados” (Artículo 2, Tratado Constitutivo de UNASUR).

Como se podrá comprender, dado que la UNASUR tiene una agenda maximalista, los Estados tendrán que seleccionar los asuntos que a su juicio tienen mayor interés. En consonancia con lo anterior, se acordó crear Consejos específicos para cada uno de los asuntos prioritarios. Se han constituido ya siete Consejos, de los cuales destacamos el Consejo Sudamericano de Defensa, de gran interés para Argentina, Brasil y Chile; y los Consejos Sudamericanos de Desarrollo Social y de Salud, por el interés manifestado por Bolivia, Ecuador y Venezuela.

El Consejo Sudamericano de Defensa cuenta ya con Estatuto, en el cual se asienta que es una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa. De los 13 principios consignados en el Artículo 3 del Estatuto mencionaremos los referentes al respeto irrestricto de la soberanía, la integridad y la inviolabilidad territorial de los Estados; la plena vigencia de las instituciones democráticas y de los derechos humanos; la solución pacífica de las controversias; el fortalecimiento del diálogo y el consenso en materia de defensa; así como el reconocimiento de la subordinación constitucional de las instituciones de defensa a la autoridad civil legalmente constituida.

Finalmente, el Consejo Sudamericano de Defensa tiene tres objetivos generales: la construcción de una identidad sudamericana de defensa que tome en cuenta las características subregionales y regionales y “que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y El Caribe”.

EL ALBA

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América nació en La Habana el 14 de diciembre de 2004, fecha en la que anunciaron el *Acuerdo para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas* y una *Declaración Conjunta*, documentos fundacionales en los que se ha apoyado la construcción del ALBA. En el *Acuerdo*, anunciaron que “han decidido dar pasos concretos hacia el proceso de integración” y definieron los principios en que se basaría la cooperación entre ambos países, así como un conjunto de acciones inmediatas encaminadas a profundizar la integración. A los pocos meses de su creación, las Partes empezaron a definir un número importante de iniciativas entre Venezuela y Cuba, muchas de las cuales fueron presentadas como parte del *Plan Estratégico para la aplicación del ALBA*, que fue acordado en abril de 2005 en la Primera reunión Cuba-Venezuela para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas. En total, ambos gobiernos aprobaron en esa reunión 49 documentos, en los cuales se acordaron temas relacionados con los servicios de salud, la formación en medicina y servicios educativos que Cuba prestaría a Venezuela, la apertura de filiales de Petróleos de Venezuela (PDVSA) y del Banco Industrial de Venezuela en Cuba, y la identificación inicial de 11 proyectos para el establecimiento de empresas mixtas.

Entre 2004 y 2009 se sumaron a los países fundadores del ALBA seis países más: Antigua y Barbuda, Bolivia, Dominica, Ecuador, Nicaragua y San Vicente y las Granadinas. La población total de los ocho países que integran el ALBA es de 74 millones de habitantes.

El ingreso de Bolivia al ALBA en 2006 implicó el paso a la definición de un conjunto de nuevos proyectos y la incorporación de los principios de la propuesta boliviana de Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP), definidos como instrumentos de intercambio solidario y complementario entre los países, destinados a beneficiar a los pueblos. La denominación oficial del ALBA, a pedido de Bolivia, pasó a ser desde entonces *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos*.

La cumbre realizada en aquella oportunidad aprobó diversas iniciativas, se firmaron el Tratado Energético del ALBA, el Acuerdo Energético del ALBA entre Venezuela y Nicaragua y el Acuerdo Energético del ALBA entre Venezuela y Bolivia. Se acordó, asimismo, ir creando un conjunto de empresas denominadas Gran Nacionales, con capital de los países participantes en sectores económicos determinados. Algunas operan ya, por ejemplo, Transalba en el sector de la pesca y Alba de Nicaragua, S.A. (Albanisa), que es una empresa petrolera mixta de Nicaragua y Venezuela.

Hay también avances importantes en la construcción de una arquitectura monetario-financiera, cuyo objetivo principal, la creación del Banco del Sur, no se ha alcanzado todavía. No podemos extendernos más, lo que hemos apuntado en las últimas páginas sobre UNASUR y el ALBA-TCP permite hacerse una idea acerca de la novedad de estos procesos, cuyo surgimiento y proyecciones solamente puede comprenderse en el marco de los cambios que vienen ocurriendo en el mundo y América Latina en el presente siglo.

Las perspectivas de ambos acuerdos parecen aseguradas. Brasil, que fue el promotor de los acuerdos sudamericanos, incluyendo a Guyana y Surinam y cuya culminación fue UNASUR es, a la vez, su principal resguardo. En el momento en que se escriben estas líneas, se da también el fallecimiento de Hugo Chávez, el principal promotor del ALBA y su más recia personalidad, ha abierto un lógico compás de espera como ocurre en toda sucesión presidencial, sobre todo porque el presente caso tiene rasgos singulares. Una buena noticia viene a ser que los numerosos convenios de colaboración recíproca de Cuba y Venezuela, de un elevado costo financiero, se han renovado con motivo de la visita del presidente Nicolás Maduro.

Llegamos ahora al término de una travesía por el devenir de la teoría del desarrollo. Al cerrar la tercera parte de este trabajo concluimos con pesadumbre en los siguientes términos: "El vigor con que se estableció el neoliberalismo no tuvo la esperada contraofensiva del pensamiento desarrollista. Las ideas de los años setenta no fueron defendidas. No se articularon propuestas alternativas". Pero al abrirse la década de los años noventa se inauguró un nuevo ciclo de creación en la teoría del desarrollo. De nuevo fue de Naciones Unidas de donde partió el flujo de ideas con la publicación del primer *Informe sobre Desarrollo*, en mayo de 1990, elaborado por un equipo de trabajo conformado por personal del Programa de Naciones Unidas y eminentes consultores, cuyo coordinador general fue Magbub ul Haq en calidad de asesor especial. Desde entonces, el Informe se publica regularmente todos los años.

El Informe recogió y llevó adelante el legado del pensamiento de quienes en los años setenta habían llegado a la conclusión de que el crecimiento económico debía considerar con prioridad las necesidades básicas de la población. En la nueva concepción del desarrollo, se le definió como "un proceso mediante el cual se amplían las posibilidades de los individuos, las más importantes son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente". A la luz de la experiencia de los países, del análisis de las políticas aplicadas, de sus resultados y de una comprensión más afinada de la diversidad de situaciones de los países, de los profundos cambios producidos por la revolución científica y técnica en todos

los ámbitos y de las posibilidades abiertas por esos cambios, la concepción del desarrollo humano se ha venido enriqueciendo, conservando inalterable la finalidad esencial del desarrollo, su objetivo principal que es el bienestar de los seres humanos. *El crecimiento económico es un medio*, un medio y no un fin como actualmente se le tiene en muchas políticas económicas, indudablemente concebidas a la manera que se impuso en los años setenta del siglo xx.

Sin crecimiento económico es inconcebible el mejoramiento sostenido del bienestar humano, pero éste no se desprende automáticamente del crecimiento: todo depende de las políticas que se sigan. No es suficiente sólo crecer, es igualmente importante la calidad del crecimiento, que el ingreso tenga una redistribución socialmente adecuada, que el crecimiento económico amplíe las oportunidades de todas las personas, que se invierta en la formación de las capacidades humanas y que esas capacidades puedan aplicarse mediante el incremento de las oportunidades de empleo, entre otros objetivos.

El seminario que ha convocado la revista *Problemas del Desarrollo* se ha abierto con el lema de cómo hacer para “sembrar de nuevo el desarrollo en América Latina”. Si la siembra tendrá en cuenta lo que la experiencia pasada enseña y se sigue la orientación que hemos condensado en la última parte de esta ponencia, personalmente le daría la bienvenida.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial, *El milagro de Asia Oriental*, 1993.
- Birdsall, Nancy y Augusto de la Torre, *El disenso de Washington. Políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica*, Fondo Carnegie para la Paz, 2001.
- Bouzas, Roberto, “El ‘nuevo regionalismo’ y el Área de Libre Comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente”, en *Revista de la CEPAL*, 85, 2005, p. 9.
- Briceño Ruiz, José, “Unión de Naciones del Sur. El proceso político de su creación y sus resultados”, en Alfredo Guerra Borges, *Panorama actual de la integración Latinoamericana y Caribeña*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 2012.
- Bustelo, Pablo, *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid, Editorial Síntesis, S.A., 1999.
- CEPAL, “Informe de la Secretaría Ejecutiva”, en CEPAL, *El Mercado Común latinoamericano*, Naciones Unidas, 1959, p. 4.

- _____, "Contribución a la política de integración económica de América Latina", en *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969, p. 180.
- Emmerij, Louis, "A Turning Point in the Balance of Thinking and Practice", en *Advancing Development: Core Themes in Global Economics*, George Marvotas and Anthony Shorrocks (ed.), United Nations University, Palgrave, 2007.
- H. B., Chenery, M. S. Ahluwalia, C. L. G. Bell, J. H. Duloy and R. Jolly (eds.), *Redistribution with Growth: Policies to Improve Income Distribution in Developing Countries in the Context of Economic Growth*, Oxford and New York, Oxford University Press, 1974.
- Myrdal, Gunnar, *An International Economy: Problems and Prospects*, 1956.
- Sanahuja, José Antonio, "Crisis y cambio de la integración regional en América Latina", en *Anuario de la integración de América Latina y El Caribe*, Argentina, 2008-2009, p. 12.

