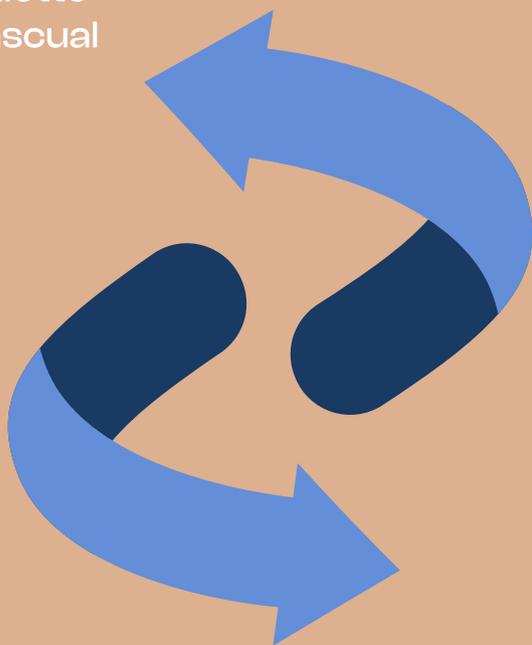


Estudios críticos sobre tratados de comercio e inversión en América Latina y el Caribe

Luciana Ghiotto
Rodrigo Pascual
(comps.)



COLECCIÓN CONVOCATORIAS DE INVESTIGACIÓN



CLACSO

Estudios críticos sobre tratados de comercio e inversión en América Latina y el Caribe

*Los trabajos que integran este libro fueron sometidos
a una evaluación por pares.*

Estudios críticos sobre tratados de comercio e inversión en América Latina y el Caribe / María Elena Rodríguez Rodríguez ... [et al.] ;
Compilación de Luciana Ghiotto ; Rodrigo Pascual. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2024.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-808-4

1. Tratados Internacionales. 2. Comercio. 3. América Latina. I. Rodríguez Rodríguez, María Elena II. Ghiotto, Luciana, comp. III. Pascual, Rodrigo, comp.

CDD 306.3098

Corrección de estilo: Emi Martín

Diseño de tapa: Dominique Cortondo

Diseño del interior y maquetado: Eleonora Silva

COLECCIÓN CONVOCATORIAS DE INVESTIGACIÓN

Estudios críticos sobre tratados de comercio e inversión en América Latina y el Caribe

Luciana Ghiotto y Rodrigo Pascual
(coords.)



CLACSO

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

COLECCIÓN **CONVOCATORIAS DE INVESTIGACIÓN**

Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Pablo Vommaro - Director de Investigación

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción Editorial

Equipo de Investigación

Teresa Arteaga, Ulises Rubinschik, Cecilia Gofman, Marta Paredes,
Natalia Gianatelli, Rodolfo Gómez y Sofía Torres



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES
CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital desde cualquier lugar del mundo ingresando a libreria.clacso.org

Estudios críticos sobre tratados de comercio e inversión en América Latina y el Caribe
(Buenos Aires: CLACSO, julio de 2024).

ISBN 978-987-813-808-4



CC BY-NC-ND 4.0

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.

**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



Suecia

Sverige

Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

Índice

Presentación	9
<i>Karina Batthyány y Pablo Vommaro</i>	
Estudio preliminar. Elementos para una crítica de los tratados de comercio e inversión.....	13
<i>Luciana Ghiotto y Rodrigo Pascual</i>	
Economía política das relações Sul-Sul. Uma análise dos acordos de proteção de investimentos dos BRICS na América Latina e Caribe	35
<i>Ana Garcia Saggiore e María Elena Rodríguez</i>	
¿Son los TLC beneficiosos para Chile? Un análisis de impacto a partir de los TLC con los principales socios comerciales de Chile	93
<i>Andrea Sato Jabre, Gonzalo Durán Sanhueza, Santiago Rosselot Labella, Francisca Barriga Yumha y Paula Vidal Molina</i>	
Inserción subordinada y mercado mundial. Análisis sociohistórico del proceso de liberalización económica en Paraguay	167
<i>Luis Rojas Villagra, Alhelí González Cáceres, Sintya Carolina Valdez Ayala y Alan Ariel Fretez Bobadilla</i>	
Soberanía alimentaria en vilo. Impactos del libre comercio y el extractivismo agrario en Costa Rica, Colombia y Uruguay	215
<i>J. Larissa Soto Villalobos, Liza Lorena Quitián Ayala y Julián Andrés Ariza Arias</i>	

¿Promesas o mitos? Las consecuencias del DR-CAFTA sobre la fragmentación productiva y del mercado laboral en Costa Rica, Honduras y República Dominicana (2006-2019).....	283
<i>Daniel Torres Sandí, Juan Manuel Retana Céspedes, Luis Diego Arias Campos y Fátima Monterrosa Detrinidad</i>	
El impacto de los tratados de libre comercio sobre el acceso a trabajo para las mujeres habitantes de la Ciudad de Guatemala	355
<i>Andrea Fernanda López Rodríguez, Ixkik Zopil Ajxup, Jeffrey Velásquez y Ana Valeria Escobar de León</i>	
Un puente y mucho más que dos orillas. Las inversiones chinas en infraestructura regional y sus consecuencias socioterritoriales. El segundo puente Chaco-Corrientes en el marco del Corredor Bioceánico del Eje Capricornio (2022-2023).....	399
<i>Álvaro Álvarez, Amanda Barrenengoa, Daiana Melón y Julián Bilmes</i>	
Sobre los autores y autoras.....	465

Presentación

Los tratados de comercio e inversión fueron firmados de manera masiva a escala global durante las últimas tres décadas, marcando una particular forma de inserción económica de los países de América Latina y el Caribe en el mercado mundial.

Al implicar cambios profundos, y no solo aspectos arancelarios y de acceso a mercados, se han consolidado como marcos regulatorios que conforman una compleja arquitectura jurídica internacional que reproduce la dominación y las relaciones geopolíticamente desiguales que caracterizan al mundo en la actualidad. De este modo, apuntalan la ganancia de las grandes corporaciones del Norte global.

Por este motivo, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), el Transnational Institute (TNI), la Plataforma América Latina mejor sin TLC, la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM y la Sociedad Latinoamericana de Economía Política (SEPLA) organizaron la Convocatoria de investigación que da a origen a este libro, Impactos de los tratados de comercio e inversión en América Latina y el Caribe. El propósito de la misma fue fomentar la construcción de marcos de análisis que permitan comprender tanto los aspectos jurídicos de estos tratados (sus cláusulas) como los efectos sobre las economías, las capacidades estatales, el medio ambiente, los derechos humanos, las/os trabajadoras/es, las

pequeñas y medianas empresas, el acceso a los servicios públicos y las mujeres, entre otros aspectos. Se buscaba generar sinergias entre los diversos aspectos de las resistencias de los movimientos sociales con el marco regulatorio de los tratados de comercio e inversión y sus impactos, convocando a jóvenes investigadoras/es y organizaciones sociales en general que trabajen diferentes aristas de las incidencias de las políticas neoliberales en la región.

Estos tratados han afectado no solo la capacidad regulatoria de los Estados, sino que han modificado aspectos fundamentales de la vida cotidiana de los pueblos de la región, perjudicando el acceso a los servicios básicos, a los medicamentos, a empleos formales, así como a un medio ambiente sano.

El objetivo era promover y apoyar el desarrollo de estudios comparativos y regionales, pensando en los efectos de diversos aspectos relativos a los tratados: las consecuencias de las inversiones chinas en los sectores extractivos y de infraestructura, así como las de los tratados con China; las de los tratados de comercio e inversión sobre las mujeres; y los efectos de los tratados de comercio a inversión sobre el medio ambiente. Tras la recepción de numerosas postulaciones, el comité evaluador reconoció la excelente calidad, relevancia y rigurosidad de la mayoría de las postulaciones y se seleccionaron siete equipos que llevaron a cabo el desarrollo de los procesos de investigación. Este libro es producto de los mismos.

Queremos felicitar a las/os autoras/es, por el excelente desempeño y compromiso para arribar a estos capítulos, de gran importancia para la producción de conocimiento respecto de la temática en la región y a nivel mundial. Los procesos fueron acompañados por las/os tutoras/ es Marcelo Saguier, Tamara Perelmuter, Rodrigo Pascual y Carla Poth, con la coordinación de Luciana Ghiotto. Agradecemos a todas/ os ellas/os, sin quienes este libro no habría sido posible.

Por último, queremos extender nuestro reconocimiento y agradecimiento a quienes hicieron posible que estemos presentando

esta obra: la Dirección de Publicaciones, a cargo de Fernanda Pampín, y a las/os integrantes de la Dirección de Investigación, especialmente a Teresa Arteaga y a Ulises Rubinschik.

Las/os dejamos con los textos, con la certeza de que son la puerta de entrada a una complejización y enriquecimiento del modo de abordar los tratados de comercio e inversión en América Latina y el Caribe y consolidar, en las distintas esferas académicas, intelectuales, políticas y sociales, las resistencias y los proyectos alternativos.

Karina Batthyány

Directora Ejecutiva de CLACSO

Pablo Vommaro

Secretario Académico de CLACSO

Estudio preliminar

Elementos para una crítica de los tratados de comercio e inversión

Luciana Ghiotto y Rodrigo Pascual

*Can't you see? Life's easy
if you consider things
from another point of view*

(DB Boulevard, "Point of view")

En 2005 CLACSO publicó el libro: *El ALCA y sus peligros para América Latina*, compilado por Jaime Estay y Germán Sánchez Daza, que daba cuenta de los potenciales impactos de uno de los tratados comerciales más resonantes en la región. Probablemente, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fue uno de los proyectos jurídicos más abarcativos del continente americano. El tratado internacional comenzó a ser negociado en 1994, vio luego su declive entre 2003 y 2004, y encontró el cierre final de las negociaciones en el marco de la famosa cumbre de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la ciudad de Mar del Plata en 2005. El auge y declive del ALCA marcó un momento particular de la crisis de la relaciones de fuerza entre las clases y su expresión en la

institucionalidad interestatal liberal que se había consolidado en la década anterior (Pascual, 2018).

Entender el ALCA resultaba a principios de los años 2000 un punto ineludible. Por un lado, porque las luchas contra la globalización neoliberal (que habían entrado en la escena política global a fines de los noventa) se condensaban en la región en el ALCA como centro de su rechazo. En su gran mayoría, los movimientos sociales y parte sustantiva de la intelectualidad crítica identificaban al ALCA con la avanzada imperialista de los EE. UU. sobre la región (Arceo, 2002; Katz, 2006; Morgenfeld, 2012). Más allá de esta caracterización, el ALCA fue una novedad a principios del nuevo siglo. No solo porque ampliaba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a todo el continente; el tratado del ALCA proponía una fuerte rebaja de aranceles, suponía las mismas disposiciones que la recientemente nacida Organización Mundial del Comercio (OMC) y entre sus temas “más allá de las fronteras” incluía la apertura de la competencia en sectores como los servicios públicos y las compras públicas. Su novedad radicaba en lo que constituía su punto central: la sujeción de todos los Estados del continente a tribunales arbitrales internacionales. En caso que se produjeran diferencias entre los inversores (extranjeros) y los Estados receptores, estos tribunales operarían como medio de garantizar la ganancia de las empresas ante casi cualquier eventualidad (Ghiotto, 2013; Pascual, 2020; Pascual y Ghiotto, 2008; Pascual, Ghiotto y Lecumberri, 2007;). El debate por la generación de un marco global sobre inversiones en un Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI) –por fuera de la OMC– había fracasado en 1998; sin embargo, los capítulos con cláusulas de protección de inversiones y arbitraje comenzaron a proliferar en casi todos los nuevos tratados comerciales negociados a partir del 2000.

Sintéticamente, la propuesta del ALCA y la recientemente creada OMC formaban parte de las formas jurídicas neoliberales a nivel interestatal de los años noventa. Estos acuerdos internacionales constituyen un momento del modo de subordinación

del trabajo por medio de la autosujeción de los Estados al mercado mundial. Es decir, los propios Estados desplazaban funciones que antes ejercían internamente hacia organismos internacionales. Así, por medio de ese desplazamiento se conformaron mecanismos despolitizados y exogeneizados de subordinación social que caracterizaron a la forma de Estado neoliberal; en su seno se cristalizan relaciones de fuerzas más favorables para el capital transnacionalizado.

Por ello, el fracaso del ALCA fue el fin de un gran tratado, pero solo de un proyecto en particular. Esto no implicó un cambio en la nueva relación de clases a nivel continental y global. Las prerrogativas jurídicas que se incluían en el ALCA se reprodujeron en todos los otros tratados comerciales. Las reglas incorporadas en los tratados reflejaban las nuevas prerrogativas del capital a partir del proceso de internacionalización del capital. Los tratados de libre comercio (TLC) y los tratados bilaterales de protección de inversiones (TBI) se convirtieron en los dispositivos jurídicos por excelencia para garantizar la libre circulación del capital (Ghiotto, 2023).

Estos tratados han marcado una particular forma de inserción económica de los países de la región en el mercado mundial. Los tratados, al ir más allá de aspectos tales como aranceles y acceso a mercados, se han consolidado como marcos regulatorios que conforman una arquitectura jurídica internacional que apuntalan la ganancia de los grandes capitales transnacionalizados del Norte industrializado. Sin embargo, no representan solo el interés de estos países. Al mismo tiempo, esa arquitectura es impulsada por los países del Sur global cuando firman acuerdos que tienden a proteger las inversiones “propias” en las que ellos operan como país de origen. Aparece aquí un debate interesante y necesario que excede las caracterizaciones de estos acuerdos como resguardando intereses de Estados imperialistas y/o sobre lógicas tajantemente diversas entre el Norte y el Sur. Lo que se nos aparece es la complejidad de la competencia intercapitalista e interestatal por lograr

un mejor posicionamiento en el mercado mundial y las jerarquías internacionales.

Dos décadas después de aquel libro de Estay y Sánchez Daza, nuevamente CLACSO ofrece el espacio para reflexionar sobre estos tratados de comercio e inversión. Pensar los cambios en los tratados no es un mero ejercicio intelectual, sino que se vuelve relevante para comprender los cambios en el proceso de acumulación global. Los tratados que se han negociado y firmado en los últimos diez años no son idénticos a los primeros tratados de los años noventa. Los investigadores e investigadoras especializadas en tratados de comercio e inversión coinciden en que los textos de los acuerdos han evolucionado, mutado y que tienen características diferentes a ese primer TLCAN. Los TLC de la última década recibieron distintas nomenclaturas académicas: de “cuarta generación” (García-Amado et al., 2016), “acuerdos comerciales del siglo XXI” (Brown, 2016), tratados de “nueva generación” (Guamán, 2015), “la nueva oleada” de acuerdos plurilaterales (Fernández Ortiz, 2018; Ramiro y González, 2016) o “acuerdos megarregionales” (Schreiner, 2017; Zelicovich, 2018). Es decir, por más de que el TLCAN en 1994 fuera el gran modelo con el que EE. UU. negociaría todos sus tratados comerciales y de inversiones (el cual seguía el patrón de las negociaciones en la Ronda Uruguay del GATT), los tratados que se negociaron *a posteriori*, tanto por parte de EE. UU. como de la UE y de China (aunque con particularidades), copian ese formato.

Los temas abarcados por los tratados se ampliaron. Se han incluido nuevos capítulos y cláusulas sobre coherencia regulatoria, facilitación del comercio, comercio electrónico, energía y materias primas, además de temas que darían supuesta respuesta al vínculo entre comercio y género y comercio y sustentabilidad. Estos temas se fueron incorporando en la última década de negociaciones, encabezados por diferentes países (Ghiotto y Guamán, 2018; Müller, Ghiotto y Bárcena, 2024; Scasserra, 2021). Luego de la crisis de 2008, se hicieron evidentes los cambios en el modo en que estos

capítulos se presentan, a primera vista apareciendo como detalles técnicos, como en el capítulo sobre servicios financieros del Tratado Transpacífico (TPP). Sin embargo, esos giros en los tratados evidenciaban ya los cambios más profundos que se perfilaban en la reaparición de lo (geo)político en las negociaciones comerciales, con una reaparición del Estado regulando el ritmo del comercio entre privado (Ghiotto, 2023). Esto se hizo más notorio aún desde 2018 con el inicio de la “guerra de aranceles” de EE. UU. con China, la pandemia del covid-19 y la guerra rusa en Ucrania.

Los aportes de este libro

Los artículos compilados en este libro han buscado profundizar el conocimiento sobre los efectos de los tratados de comercio e inversión en los países de América Latina y el Caribe (ALC). El objetivo de la convocatoria de las becas que generó la elaboración de estas investigaciones era fomentar la construcción de marcos de análisis que permitan comprender tanto los aspectos jurídicos de estos tratados (sus cláusulas) como los efectos sobre las economías, el medio ambiente, los derechos humanos, los/as trabajadores/as, las pequeñas y medianas empresas, el acceso a los servicios públicos y las mujeres.

Los artículos han sido elaborados en su mayoría por jóvenes investigadores/as que están en sus primeros pasos de estudio de posgrado sobre la globalización económica, los tratados de comercio e inversión y sus efectos en los diferentes países. Asimismo, varias organizaciones sociales formaron parte de esta convocatoria, ya que el objetivo ha sido fomentar la articulación del trabajo analítico académico con el conocimiento que provee la experiencia política de las organizaciones y plataformas nacionales que se organizan desde hace tres décadas contra el libre comercio. Este ha sido un interés especial dado que el llamado a becas fue impulsado por la Plataforma América Latina mejor sin TLC junto

con CLACSO. Se sumaron como organizaciones convocantes el Transnational Institute (TNI) y la Sociedad de Economía Política de América Latina (SEPLA), y contó además con el apoyo académico de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (EPyG/UNSAM) en Argentina. Asimismo, esta convocatoria se enmarca en el trabajo de consolidación del Grupo de Trabajo de CLACSO “Lex Mercatoria, poder corporativo y derechos humanos”, coordinado por Luciana Ghiotto y Ana García.

Cabe resaltar que la realización de este libro no hubiera sido posible sin el acompañamiento de CLACSO, principalmente de Ulises Rubinschik, Teresa Arteaga y Pablo Vommaro. Por otra parte, resulta necesario nombrar el trabajo de los tutores y tutoras que colaboraron para que estas investigaciones alcanzaran su formato final: Carla Poth, Tamara Perelmuter, Marcelo Saguier y Rodrigo Pascual.

Para generar aún más interés en la lectura, podemos decir que varias de las investigaciones que presentamos en este libro han dado cuenta de algunos de los nuevos temas vinculados al comercio y en los cuales existen aún investigaciones incipientes. Estas áreas temáticas deben ser reforzadas, especialmente en lo que respecta a los efectos de los tratados sobre las mujeres y sobre el medio ambiente.

Presentación de los artículos

El primer capítulo corresponde a la investigación realizada por Ana García Saggioro y María Elena Rodríguez, titulado “Economía política das relações Sul-Sul: uma análise dos acordos de proteção de investimentos dos BRICS na América Latina e Caribe”. En este trabajo, las autoras indagaron en la inserción de los países que conforman a los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) en función del régimen internacional de inversiones y de los modelos de tratados que utilizaron con los países de ALC. Allí muestran que los BRICS reproducen el modelo tradicional de TBI, reforzando las

reglas y los principios que garantizan los derechos de los inversores extranjeros por sobre el derecho de los Estados. No obstante, las autoras señalan que Brasil tuvo un intento de acuerdo diferente que garantiza a los Estados un relativo espacio regulatorio, lo que permite atender a las preocupaciones sociales, aunque de manera limitada. El Acuerdo de Cooperación y Facilitación de Inversiones (ACFI) propuesto por Brasil respondería a las críticas sociales dirigidas a los TBI, aunque de modo muy parcial. Esto lo diferenciaría del resto de los BRICS.

Las autoras concluyen que los BRICS confirman las reglas y principios que garantizan los derechos de los inversores, al mismo tiempo que socavan el derecho soberano de los Estados. Estos últimos, entonces, quedan imposibilitados para regular en función del interés público en cuestiones que resultan centrales para las sociedades, tales como el medio ambiente, la salud, el trabajo y la estabilidad macroeconómica. Finalmente, las autoras señalan que la experiencia de los regímenes de inversiones han sido muy negativos para los países latinoamericanos, y señalan que es mejor no tener este tipo de acuerdos.

El segundo capítulo fue realizado por Andrea Sato Jabre, Gonzalo Durán Sanhueza, Santiago Rosselot Labella, Francisca Barriga Yumha y Paula Vidal Molina, y se titula “¿Son los TLC beneficiosos para Chile? Un análisis de impacto a partir de los TLC con los principales socios comerciales de Chile”. Los/as investigadores/as tuvieron como premisa responder a la pregunta sobre los potenciales beneficios que producen los TLC para Chile. Para ello, examinaron el intercambio comercial entre Chile y sus principales socios comerciales, con quienes mantiene TLC: Estados Unidos, China y la Unión Europea. Además, remarcan que los TLC apuntalaron el ritmo de crecimiento económico en favor de los grandes capitales exportadores de materias primas, en los cuales se observa una tendencia marcada a la internacionalización/extranjerización de la propiedad. Asimismo, el resultado de la investigación los/as conduce a concluir que los TLC operaron como una contratendencia

a la caída de la tasa de ganancia, tendencia que se había verificado durante la década anterior a la firma de los TLC, es decir, los años noventa.

Por otra parte, en el capítulo muestran que, junto a un proceso de primarización, a la concentración en pocos productos exportables y a la internacionalización/extranjerización de la propiedad, se verificó una caída de los ingresos salariales. Es decir, la investigación indica que la alta exposición de Chile a los TLC condujo a un deterioro de los ingresos de la clase trabajadora. Esto se conjugó con un deterioro en las condiciones de contratación. De allí que concluyan que los TLC tuvieron resultados “prorricos”, con severas consecuencias negativas medioambientales, de salud y contrarios a los intereses de la clase trabajadora.

El tercer capítulo lo realizaron Luis Rojas Villagra, Alhelí González Cáceres, Sintya Carolina Valdez Ayala y Alan Ariel Fretez Bobadilla, y se titula “Inserción subordinada y mercado mundial. Análisis sociohistórico del proceso de liberalización económica en Paraguay”. Esta investigación resulta interesante porque analiza el proceso de liberalización de Paraguay, país que no cuenta con grandes TLC como otros casos, ya que es parte del MERCOSUR desde los noventa, por lo cual la rebaja de aranceles se realiza por medio del bloque. En ese sentido, la liberalización en el país ha tenido que ver con la llegada de capitales brasileños y una transformación masiva del uso de la tierra en producción de monocultivo de soja para la exportación. Este proceso profundizó la matriz primario exportadora, vulnerable a la demanda externa y dependiente. En este sentido, señalan que esta matriz genera pocos ingresos tributarios, al mismo tiempo que demanda altos gastos públicos que tienden a profundizar la dependencia por medio de mecanismos de endeudamiento externo.

Indican que, como producto de la necesidad de expandir la frontera agrícola-ganadera, se han profundizado los conflictos sociales por la tierra. Esta matriz productiva no ha generado el empleo suficiente para absorber a la masa de la población activa, al

mismo tiempo que el empleo demandado se efectúa bajo condiciones de contratación precaria.

El cuarto capítulo corresponde al trabajo realizado por J. Larissa Soto Villalobos, Liza Lorena Quitián Ayala y Julián Andrés Ariza Arias, titulado “Soberanía Alimentaria en vilo: Impactos del libre comercio y el extractivismo agrario en Costa Rica, Colombia y Uruguay”. La investigación es un estudio comparativo entre Colombia, Costa Rica y Uruguay. Su principal objetivo fue analizar los impactos del libre comercio en la soberanía alimentaria en función del avance del extractivismo agrario. La conclusión central a la que arriban es que la expansión de la producción de piña en Costa Rica, caña de azúcar en Colombia y soja en Uruguay, incentivada por los TLC, fue decisiva en el cercenamiento de la soberanía alimentaria y en la subordinación de estos países a una racionalidad extractiva.

En este sentido, la investigación muestra que en los tres países se verifica un aumento del poder corporativo que fue socavando las bases de la soberanía alimentaria. Esto se vio incentivado por políticas públicas estatales que fomentaron la concentración de la tierra, siendo este un mecanismo que tendió a impulsar y apuntalar el avance de los monocultivos. Por otro lado, muestran que el capital ha tendido a centralizarse, tanto entre capitales locales como transnacionales. Por último, arrojan evidencia sobre el deterioro de las condiciones de contratación de la fuerza de trabajo (precarización) que resulta en condiciones de sobreexplotación.

El capítulo cinco fue producto de la investigación realizada por el equipo integrado por Daniel Torres Sandí, Juan Manuel Retana Céspedes, Luis Diego Arias Campos y Fátima Monterrosa Detrinidad. El trabajo se denomina “¿Promesas o mitos? Las consecuencias del DR-CAFTA sobre la fragmentación productiva y del mercado laboral en Costa Rica, Honduras y República Dominicana (2006-2019)”. En primer lugar, siguiendo a Ghiotto (2020), los/as autores/as muestran que los distintos gobiernos, en conjunto con medios de comunicación y cámaras empresariales, desarrollaron

estrategias comunicativas en las que realizaban una serie de promesas tendientes a promover apoyo y otorgar legitimidad social a los TLC. En este sentido, muestran que aquellas fueron interpelaciones ideológicas, pues se revelaron rápidamente como mitos en cuanto el DR-CAFTA (Tratado de Libre Comercio de Centroamérica que incluye a República Dominicana) fue puesto en funcionamiento. Así, los/as autores/as demuestran que las promesas de diversificación y expansión de la inversión, generación de empleos y mejora en el poder adquisitivo de la población se comportaron de modo contrario.

Por otra parte, producto de la investigación, se muestra que el DR-CAFTA ha sido favorable y ha operado de modo estratégico para el capital transnacional. Esto se produjo por medio de resguardos jurídicos (seguridad jurídica) que permitieron que los capitales se movilizaran con una muy baja o nula retención de sus ganancias. Además, los capitales transnacionales lograron ampliar sus cadenas de suministro sin aranceles. Asimismo, como resultado, las inversiones profundizaron la matriz productiva fragmentada de los países receptores e impactaron negativamente sobre las pequeñas y medianas empresas. Esto no solo ha producido efectos negativos sobre la matriz productiva, sino también sobre el mercado de trabajo y la capacidad recaudatoria del Estado, teniendo como consecuencia una disminución de las capacidades de intervención estatal.

El capítulo seis corresponde al trabajo realizado por las investigadoras Andrea Fernanda López Rodríguez, Ixkik Zapil Ajxup, Jeffrey Velásquez y Ana Valeria Escobar de León, titulado “El impacto de los tratados de libre comercio sobre el acceso a trabajo para las mujeres habitantes de la Ciudad de Guatemala”. Su objetivo principal fue indagar en el impacto que producen las políticas neoliberales y los tratados de libre comercio en las políticas y programas de trabajo para las mujeres en la Ciudad de Guatemala.

En el capítulo muestran que las políticas neoliberales tienden a reducir la problemática de las desigualdades de género a una

cuestión de mercado. Los TLC, en tanto que elementos constitutivos de las políticas neoliberales, profundizan esta tendencia. Como resultado de este tipo de políticas, el Estado guatemalteco aborda esta cuestión bajo el paradigma del emprendedurismo. Se descuida así el problema del trabajo no remunerado realizado por las mujeres, condenándolas a profundizar su condición de subalternidad.

El capítulo siete fue realizado por Álvaro Álvarez, Amanda Barenengoa, Daiana Melón y Julián Bilmes, y se titula “Un puente y mucho más que dos orillas. Las inversiones chinas en infraestructura regional y sus consecuencias socioterritoriales. El segundo puente Chaco-Corrientes en el marco del Corredor Bioceánico del Eje Capricornio (2022-2023)”. La investigación toma por caso el proyecto de puente Chaco-Corrientes. Este caso es tomado como paradigma, pues en él se entrecruzan procesos locales de expansión de la frontera productiva extrapampeana, así como también disputas y transformaciones geopolíticas. No obstante, la investigación indaga en el entramado complejo de este proyecto, en tanto que envuelve conflictos entre diversos sectores del capital, además de estrategias gubernamentales contrapuestas entre niveles nacionales y subnacionales. El trabajo muestra que el trasfondo de estas diversas tensiones encuentra su razón en el conflicto social que desata un proyecto de estas características.

Sintéticamente, la investigación muestra cómo un proyecto de infraestructura, que es presentado socialmente como un aspecto necesario para resolver una cuestión de comunicación que permitiría unir y establecer lazos fluidos entre dos ciudades, congrega un conjunto de determinaciones sociales. Siendo, además, un caso paradigmático de los desplazamientos en la geopolítica global.

Efectos sobre la región de los tratados de libre comercio y protección de las inversiones extranjeras

Los resultados de las investigaciones son contundentes, en todas ellas se muestran efectos profundamente negativos para la región. Por una cuestión analítica, los separaremos en económicos, políticos y ambientales.

En primer lugar, cabe señalar que los TLC tienen por objetivo una aceleración de la competencia por medio de la integración no mediada del mercado. Es decir que tienden a favorecer a los capitales más competitivos. Como resultado de ello, los capitales más competitivos tienden a eliminar a los que se hallan por debajo de la media impuesta por aquellos, o bien los absorben (centralización de capital). Este patrón de conducta tiende a ser más profundo en los acuerdos donde participan países con un desarrollo mucho mayor que otro/s. Es esta situación la que se observa y verifica en la casi totalidad de las investigaciones.

De este modo, se destaca una marcada continuidad en la tendencia ya presente en décadas pasadas a la internacionalización/extranjerización de las economías. No obstante, este fenómeno no es unilateral. Así, mientras que por una parte las investigaciones verifican una expansión sobre los países de la región de empresas extranjeras, lo que supone un proceso de extranjerización de las economías, al mismo tiempo se observa un fenómeno de internacionalización de las empresas locales. De conjunto, se puede señalar que se produce un fenómeno complejo de integración entre capitales extranjeros y locales que puede colocarse bajo el común denominador de internacionalización en el que los capitales locales se insertan de modo subordinado.

Por otra parte, y como efecto de lo anterior, el conjunto de los trabajos corroboran la tendencia a la sujeción de la producción a la demanda internacional, lo que tiene por consecuencia la sujeción a los ciclos globales de acumulación, colocando a las economías

regionales en una situación de vulnerabilidad. Asimismo, y como resultado de esto, se ha acentuado la desarticulación/fragmentación de la producción, cuestión que ya había sido destacada por las investigaciones sobre las transformaciones productivas durante las décadas de 1980 y 1990.

Las investigaciones acuerdan en que los TLC han tendido a profundizar la primarización de las economías de la región. La primarización está conectada directamente con la extranjerización/internacionalización de la propiedad, así como también con la concentración en la producción demandada, principalmente, por los mercados externos. Incluso, se llega a situaciones donde los productos no son demandados internamente, sino que se extraen o producen directamente para la exportación. Como consecuencia de ello, según indican las investigaciones para el caso de Colombia, Costa Rica y Uruguay, mientras se producen alimentos para la exportación, se utilizan de modo intensivo recursos naturales como el agua, que se utiliza con miras al mercado global, no a las necesidades locales. De ese modo, se produce una pérdida de la soberanía alimentaria.

Otro de los impactos señalados es la disminución de la agricultura familiar, empujando caídas abruptas del empleo rural que no es compensado con el de las urbes. Más bien, el efecto es el contrario. De conjunto, los países expuestos a largos períodos de TLC vieron un marcado deterioro de las condiciones de contratación laboral (precarización), cuyo impacto ha sido aún más marcado entre las mujeres, junto a un marcado deterioro de los ingresos.

Estos fenómenos han desatado intensos conflictos sociales que conducen a comprender que ALC está vivenciando un proceso de transformaciones socioterritoriales. El avance del capital, no obstante, ha encontrado en estas luchas un límite. Así, como señalan algunas investigaciones, en estos enfrentamientos se han articulado diversas problemáticas que a primera vista aparecen como aisladas. Las respuestas de los Estados a estas luchas han sido diversas. No obstante, es posible encontrar en los acuerdos

de protección de inversiones un modo específico de respuesta que unifica al conjunto de los países de la región.

Las investigaciones son contundentes respecto de los efectos que los TLC han producido sobre los Estados de la región. Por una parte, destacan que el crecimiento de las empresas transnacionales les ha dado lugar a un poder de sanción sobre los Estados. Este poder, como indican los análisis, se ha traducido en una reducción del *policy space* (espacio para la política pública), que redundó en una marcada imposibilidad de los Estados de responder a demandas sociales diversas. Varios de los trabajos aquí publicados destacan que esto impacta también al interior de las fracciones del capital interno, como las pequeñas y medianas empresas que cargan con mayores presiones impositivas relativas. Así, esta reducción del *policy space* resulta de las políticas de promoción de las inversiones extranjeras e incentivos a los capitales transnacionales que, entre otras cuestiones, tienden a desfinanciar a los Estados. Esto produce, pues, una caída en la recaudación estatal que conduce a una necesidad de financiamiento externo. Visto de manera conjunta, los Estados se hallan en una situación en la que se tiende a profundizar su dependencia con los capitales externos, principalmente de países centrales.

Es en este contexto, en efecto, que se insertan los tratados de protección de inversiones. Como señalan las investigaciones aquí presentadas, estos tienden a dar un cierre relativamente definitivo a una lógica de reproducción social enmarcada en los TLC que genera grandes beneficios para los capitales transnacionales y severos perjuicios para las poblaciones. Pero en este caso, como muestra el trabajo de Ana García y María Elena Rodríguez, los tratados de protección de inversiones no solo tienen una propensión a ser beneficiosos para los países centrales, sino para el conjunto de los capitales internacionalizados, lo cual se observa en que los países de los BRICS tienden a replicar la estructura de tratados impulsados por los EE. UU. y la UE.

Otro aspecto central, que señalan algunos trabajos, es el modo en que estos tratados no solo se inclinan a modificar los territorios, generando una demanda de infraestructura adecuada para responder a la demanda internacional. Al mismo tiempo, buscan producir fracturas al interior de los Estados, tanto entre diversos niveles como al interior de cada uno de ellos. En otras palabras, y en unidad con el párrafo anterior, es posible comprender que estos tratados dan lugar a una multiescalaridad del dominio que se desenvuelve en un entramado conflictivo.

Visto de conjunto, las investigaciones aquí reunidas destacan que, a nivel político, se observa un proceso de cambio de funciones estatales que aparece bajo el común denominador de pérdida de soberanía, mientras que a nivel económico se señala que ha sido beneficioso para los grandes capitales generando un gran deterioro de los ingresos de la población – particularmente, en sectores más vulnerables como las mujeres– y en las condiciones de contratación de la fuerza de trabajo.

Los tratados de comercio e inversión desde el punto de vista del antagonismo social

*“I see life and lights
all the colours of the world
so beautiful, won’t you come with me?
I’ve seen birds and trees
all the flowers of the world
so beautiful, won’t you come with me?”*

(DB Boulevard, “Point of view”)

Hemos señalado que los estudios que presentamos en este libro se concentran tanto sobre los aspectos jurídicos de los tratados como sobre los impactos que estos han tenido en los países de ALC.

En las líneas que siguen, quisiéramos proponer una inversión del análisis. Es decir, quisiéramos partir desde este último aspecto: el deterioro de las condiciones de vida de la población y de las condiciones de contratación de la fuerza de trabajo. Siguiendo este punto de partida, tal vez resulte esclarecedor respecto de una cuestión remarcada en casi el total de las investigaciones aquí vertidas: la irracionalidad de los acuerdos en tanto que los Estados al firmar los tratados se encuentran imposibilitados de responder a diversas demandas sociales.

Invirtiendo el punto de partida, resulta posible aseverar que los TLC tienen por objetivo central atacar a la clase trabajadora por medio de la intensificación de la competencia y de la autosujeción del Estado a los requerimientos de la acumulación a escala global. Naturalmente, no se trata de un ataque directamente frontal contra la clase trabajadora. Los TLC tienden a eliminar los capitales que no son competitivos en el mercado internacional, a reducir las capacidades recaudatorias de los Estados y, en los casos que se conjuga con mecanismos de protección de inversiones, a imposibilitar la guía la inversión (sea local o extranjera). En otras palabras, el ataque a la clase trabajadora se produce por medio de políticas que intensifican la competencia y (auto)cercenan capacidades estatales. Esto es lo que en los artículos que presentamos aparece como una reducción del *policy space*, un recorte de las capacidades estatales de dar respuesta a las demandas sociales.

Desde el punto de vista de la competencia intercapitalista, estos acuerdos suelen ser comprendidos como un ataque contra los capitales pequeños y medianos. Y desde el punto de vista de la perspectiva de la disputa interestatal, se observa que produce efectos negativos en tanto que los países periféricos pierden prerrogativas. De aquí se deduce que, como consecuencia del ataque a los capitales pequeños y medianos (que son los que más empleo generan) y a las capacidades estatales (principalmente a su capacidad recaudatoria), se afecta negativamente a la clase trabajadora y a las diversas subalternidades, principalmente a las mujeres. No

obstante, si volvemos sobre el punto de partida aquí propuesto, lo que puede concluirse es que es por medio de la eliminación de capitales que no resultan competitivos a nivel del mercado mundial (esto es, intensificación de la competencia) que se produce una presión para modificar/deteriorar las condiciones de contratación y disminuir los costos de empleo de la fuerza de trabajo. Asimismo, los Estados se transforman en una suerte de Estados de competencia (Hirsch, 1996) en la medida en que apuntalan este proceso para así poder dar cuenta de las condiciones de la acumulación global. La imposibilidad de dar respuestas, antes que un efecto no buscado, desde este punto de vista, es un resultado que consagra relaciones de fuerza favorables para los capitales internacionalizados.

Así, la denuncia sobre la irracionalidad social de estos tratados, en tanto que emergen como una especie de ataque a la soberanía del Estado y en favor de los capitales internacionalizados (locales y externos), no sería tal. Existe una racionalidad resultante del desarrollo del antagonismo entre capital y trabajo mediado, y existiendo en y a través del Estado y de los organismos e instituciones resultantes de las negociaciones entre ellos. No es algo externo, no es una influencia externa ni tampoco es que a más mercado hay menos Estado. La forma del Estado, por el contrario, es la mediación resultante del modo en que se despliega el antagonismo. De ahí se comprende que los Estados hayan voluntariamente firmado estos tratados.

En este sentido, estos tratados, antes que emanar de las políticas neoliberales, son el resultado del devenir del antagonismo de clase desarrollado al interior de los procesos de internacionalización de la producción, el cual fue fundamental para quebrar las relaciones de fuerza entre clases establecidas durante el capitalismo keynesiano. De este modo, es posible comprender su perduración más allá de las efectivas políticas neoliberales. Sin embargo, coinciden históricamente con la ofensiva capitalista articulada alrededor de políticas neoliberales. De allí su identificación, pues ambos fueron momentos sustanciales del ataque de la burguesía contra

las clases trabajadoras, pero mientras que los TLC se montan sobre aquellos procesos de internacionalización de la producción, los tratados tendieron a trascender a las políticas neoliberales, ya que estas fueron un modo específico de articulación de la ofensiva capitalista poskeynesiana.

Este congelamiento de las relaciones de fuerza opera por medio de los mecanismos propios de la apertura comercial y de la protección de inversiones, tales como el resguardo del efectivo cumplimiento de las cláusulas de trato nacional (considerar la inversión extranjera en las mismas condiciones que la local), nación más favorecida (mantener y hacer extensivo el trato recibido por inversiones de otros países), trato justo y equitativo, cobertura sobre la expropiación directa o indirecta, otorgamiento de libertad en la dirección de la inversión y de la capacidad al inversor de demandar al Estado receptor de inversiones en caso de incumplimiento de alguna de las cláusulas de los tratados.

Desde este punto de vista, el cercenamiento de funciones estatales, el desfinanciamiento estatal, el ataque a la “soberanía del Estado”, el incentivo fiscal a los inversores extranjeros y la intensificación de la competencia son pilares de un mismo edificio que tienen como trasfondo el ataque a la clase trabajadora mediado por el Estado y en favor de los grandes capitales internacionalizados.

Dicho con otras palabras, el Estado, en tanto que forma política de la relación del capital, asume configuraciones históricas que manifiestan relaciones de fuerza entre las clases. Esto da lugar a diversas formas de Estado históricas que resultan del desarrollo del antagonismo entre capital y trabajo. Los organismos internacionales, así como los acuerdos entre Estados, son parte constitutiva de estas formas de Estado. Así, los tratados de comercio e inversión pueden ser comprendidos como un momento constitutivo del ataque del capital contra el trabajo mediado por los Estados. La racionalidad que persiguen es la del ataque del capital contra el trabajo.

Desde esta mirada, no hay un buen tratado de libre comercio o un mejor régimen de protección de inversiones.

Dar vuelta el foco del análisis nos conduce a plantear “otro punto de vista” que nos permite, como dice la canción del epígrafe, ver la vida, la luz colorida, la naturaleza y la belleza ante el horror que nos presentan los tratados de comercio e inversión. En otras palabras, los tratados de libre comercio y los de protección de las inversiones son resultados del antagonismo de clase, son dependientes de este. La posibilidad de terminarlos, en efecto, vuelve sobre nosotros/as.

Bibliografía

Arceo, Enrique (2002). *ALCA, neoliberalismo y nuevo pacto colonial*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA.

Brown, Chad (2016). Mega-regional Trade Agreements and the Future of the WTO. *Global Policy*, 8(1), 107-112.

Estay, Jaime y Sánchez Daza, Germán (Comps.) (2005). Una revisión general del ALCA y sus implicaciones. En *El ALCA y sus peligros para América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Fernández Ortiz de Zárate, Gonzalo (2018). *Mercado o democracia; los tratados comerciales en el capitalismo del siglo XXI*. Madrid: Icaria.

García-Amado, Luis Rico et al. (2016). La globalización capitalista en clave de tratados comerciales. En Adoración Guamán y Pablo Jiménez (Eds.), *Las amenazas del TTIP y el CETA; los acuerdos comerciales como estrategia de dominación del capital*. Madrid: Pollen Ediciones.

Ghiotto, Luciana (2013). Los tratados bilaterales de inversión y la protección a las inversiones: un análisis del caso argentino. En Julián Kan y Rodrigo Pascual (Comps.), *Integrados (?) Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Ghiotto, Luciana (2023). Tratados de libre comercio y crisis: apuntes para una crítica de los tratados de nueva generación. En Orozco Contreras (Comp.), *Del TLCAN al T-MEC; 26 años de libre comercio*. Buenos Aires: CLACSO/RMALC.

Ghiotto, Luciana y Guamán, Adoración (2018). ¿Facilitación o protección? Nuevos elementos para el debate global sobre el tratamiento de las inversiones extranjeras. *Revista Ciclos*, XXV(51).

Guamán, Adoración (2015). La cooperación reguladora en el TTIP y en el CETA: implicaciones para los procedimientos normativos en la UE y en los estados miembros. En Adoración Guamán y Pablo Jiménez (Coords.), *TTIP; el asalto de las multinacionales a la democracia*. Madrid: Akal.

Hirsch, Joachim (1996). *Globalización, capital y Estado*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

Katz, Claudio (2006). *El rediseño de América Latina. ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.

Morgenfeld, Leandro (2012). *Relaciones peligrosas: Argentina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Müller, Bettina; Ghiotto, Luciana y Bárcena, Lucía (2024). The Raw Materials Rush: How the European Union is using trade agreements to secure supply of critical raw materials for its green transition [reportel]. Transnational Institute. <https://www.tni.org/en/publication/the-raw-materials-rush>

Pascual, Rodrigo (2018). Las posiciones de la Argentina en torno a las negociaciones por el ALCA durante el gobierno de Eduardo Duhalde, 2002. *RIHALC*, (8), 26-40.

Pascual, Rodrigo (2020). Conflicto/cooperación, intergubernamentalidad/supranacionalidad: antagonismo social de clase y relaciones interestatales. En Julián Kan, Alejandro Jaquenod y Rodrigo Pascual (Comps.), *Entre lo global y lo internacional. Perspectivas críticas del Estado, el mercado mundial y las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Teseo.

Pascual, Rodrigo; Ghiotto, Luciana y Lecumberri, David (2007). *El libre comercio en lucha; más allá de la forma ALCA*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

Ramiro, Pedro y González, Erika (2016). Entre el lobby y las “puertas giratorias”; la influencia de las grandes empresas en el auge de los nuevos tratados de “libre comercio” como el TTIP. En Adoración Guamán y Pablo Jiménez (Coords.), *Las amenazas del TTIP y el CETA; los acuerdos comerciales como estrategia de dominación del capital*. Madrid: Pollen Ediciones.

Scasserra, Sofía (2021). Colonialismo digital; análisis de la agenda comercial europea [reporte]. Transnational Institute. <https://www.tni.org/es/publicacion/colonialismo-digital>

Schreiner, Alexandre (2017). Os acordos preferenciais do comércio no século XXI e a parceria transpacífico: implicações para os países latino-americanos. En Fabio Morosini (Coord.), *Regulação do comércio internacional e do investimento estrangeiro*. São Paulo: Editora Saraiva.

Zelicovich, Julieta (2018). La crisis de la OMC y el trilema de las negociaciones comerciales internacionales. *Relaciones Internacionales*, 92(1), 1-21.

Economia política das relações Sul-Sul

Uma análise dos acordos de proteção de investimentos dos BRICS na América Latina e Caribe

Ana Garcia Saggiaro e María Elena Rodríguez¹

Introdução

Segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), um tratado bilateral de investimento (TBI) é um acordo entre dois países

ente à promoção e à proteção do investimento realizado por empresas de cada país no território do outro. A grande maioria dos acordos internacionais de investimento (AIIs) são tratados bilaterais de investimento. Dentro da categoria de AIIs, estão também os tratados de livre comércio (TLCs) que contêm cláusulas estruturantes sobre investimento (UNCTAD, s/d).

Os primeiros TBIs, tal como conhecemos hoje, foram negociados no período pós-Segunda Guerra Mundial. Eram acordos essencialmente não recíprocos e assimétricos, elaborados por um país

¹ As autoras agradecem a inestimável assistência de pesquisa de Cândido Grinsztejn, Phelipe Machado, Daniel Lannes e Carlos Rezende.

desenvolvido e oferecidos a um país em desenvolvimento (Vandevelde, 2009). O coração dos TBIs está na cláusula de solução de controvérsias, que permite ao investidor levar um Estado a uma corte de arbitragem internacional por disputas referentes a um investimento (Godinho e Cozendey, 2015). Em 1965, a Convenção de Washington estabeleceu o Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI) como foro para a arbitragem de disputas entre investidor e país anfitrião, sob a alegação de que os sistemas judiciais dos países do Terceiro Mundo não seriam imparciais (Vandevelde, 2009). Disso resultou que investidores estrangeiros não mais esgotassem as cortes nacionais antes de recorrer à arbitragem internacional.

Na década de 1990, com a proliferação do número de acordos de comércio e investimento, os TBIs tornavam-se vetores da globalização, como condição para aumentar os investimentos, criando condições amigáveis para investidores estrangeiros (Vandevelde, 2009). Porém também houve aumento de acordos entre países em desenvolvimento, em 2006, por exemplo mais de um quarto dos TBIs concluídos foram entre estes países².

Os efeitos negativos dos TBIs levaram a críticas de natureza econômica, social e política (Arroyo e Ghiotto, 2017; Morosini e Xavier Junior, 2015; Zubizarreta, 2015). Na América Latina, movimentos e organizações sociais impulsaram importantes campanhas com críticas aos TBIs durante os anos 1990 e 2000. Além disso, Bolívia, Venezuela e Equador se retiraram da convenção do CIADI, revisando seus TBIs, e o Equador criou uma Comissão para a Auditoria Global dos Tratados de Investimento e o Sistema de Arbitragem (Arroyo e Ghiotto, 2017). El Salvador reformou sua lei nacional de investimentos após ser processados pela Pacific Rim Mining, para impedir que outras reivindicações fossem levadas ao CIADI

² O *World Investment Report* da UNCTAD de 2006 teve como tema central os investimentos externos diretos de países em desenvolvimento. Ver https://unctad.org/en/Docs/wir2006_en.pdf

(Bárcena *et al.*, 2020). O Brasil, por sua vez, ingressou no regime internacional de investimentos com um novo modelo de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) que limitou a definição de investimento, excluiu a arbitragem investidor-Estado e previu compensações apenas para expropriação direta (Morosini e Rattón Sanchez Badin, 2018).

Para a UNCTAD (2018), estamos diante de uma “nova geração” de tratados. Grande parte da inovação no regime de investimentos foi impulsionada por países do Sul global, dentre os quais alguns dos que compõem os BRICS (Morosini e Rattón Sanchez Badin, 2018). A África do Sul encerrou tratados de investimento antigos e revisou sua lei doméstica após constatar que certas disposições dos TBIs violavam sua constituição pós-apartheid. Também a Índia iniciou a revisão de seus tratados e chegou a um novo modelo de TBI que exige o esgotamento dos recursos internos antes de recorrer a cortes internacionais (Singh, 2015). Por sua vez, a China é o primeiro país no mundo em número de TBIs, mas, diferentemente dos demais, se adequou ao regime existente (Bath, 2018).

Este trabalho visa analisar a inserção dos países BRICS (originalmente, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) no regime internacional de investimentos e os modelos de tratados utilizados com países da América Latina e Caribe (ALC). Questionamos em que medida os BRICS reproduzem o modelo tradicional de TBIs ou se logram inovar com modelos alternativos. Para isso, realizamos uma revisão da bibliografia recente e uma análise documental dos textos dos tratados de cada país BRICS com países latino-americanos. Nossa análise permite concluir que, de um lado, os países dos BRICS vêm impulsionando reformas no regime internacional de investimentos de diferentes formas, por outro lado, no que tange às relações com países da América Latina e Caribe, os BRICS — com exceção do Brasil — utilizam o modelo tradicional de TBI, reforçando suas regras e princípios que garantem direitos ao investidor estrangeiro em detrimento do direito soberano dos Estados de regular em interesse público, em matérias fundamentais

para as sociedades, como meio ambiente, saúde, trabalho e estabilidade macroeconômica.

Tratados bilaterais de investimentos dos países BRICS na América Latina e Caribe

A China no regime internacional de investimentos

A China é uma potência econômica, atualmente é o segundo país receptor de investimentos e um dos maiores investidores do mundo (UNCTAD, 2022, pp. 4-5). Também é o país com maior número de TBIs, com 145 tratados assinados e outros 25 acordos com provisão de investimentos³. Com a América Latina e Caribe, assinou 15 tratados bilaterais de investimentos (Tabela 1), além de 4 tratados de livre comércio com disposições sobre investimentos⁴.

Segundo Bath (2018), a China não mostra insatisfação com o regime em vigor, ao contrário, busca se adequar à ordem liberal existente. Seus tratados seguem o modelo tradicional, mantendo certa flexibilidade ao lidar com cada parceiro, acomodando seus interesses (Bath, 2018, p. 48); assim faz concessões dentro da estrutura de tratados Norte-Sul e negociando melhor acesso aos mercados e mais proteção como país exportador de capital (Morosini e Ratton Sanchez Badin, 2018, p. 18). Neste sentido, o país atua então *dentro* do atual regime de investimentos, adaptando as regras existentes às necessidades de proteção de seus próprios investimentos.

Sauvant e Nolan (2015) propõem uma periodização para os TBIs chineses. A primeira geração de acordos (1982-1998) refletia o papel da China como receptora de investimento estrangeiro. Os TBIs tinham uma abordagem restritiva quanto à proteção de investimento:

³ Ver <https://investmentpolicy.unctad.org/country-navigator/45/china>

⁴ A China tem tratados de livre comércio com Chile (2005), Peru (2009), Costa Rica (2010) e Equador (2023). Analisamos esses tratados no relatório completo para CLACSO, porém, em razão da limitação do escopo, não faremos neste artigo.

as disputas investidor-Estado em arbitragem internacional eram limitadas à quantia a ser compensada por expropriação (Du, 2022). Os tribunais deveriam ser *ad-hoc* e seguir a regras da UNCITRAL. Mesmo tendo assinado a Convenção de Washington em 1990 e aderido ao CIADI em 1993, estabeleceu que disputas envolvendo o país só seriam levadas à arbitragem caso fossem a respeito do valor da compensação. O objetivo era proteger o Estado chinês e seu mercado doméstico em relação a empresas multinacionais que ali se instalavam (Sauvant e Nolan, 2015, p. 22).

Segundo Bath (2018, p. 51) os TBIs deste período eram consistentes com suas políticas de investimentos domésticas, a China recusava a concessão de tratamento nacional ao investidor estrangeiro e limitava a cláusula da nação mais favorecida. Porém, isso muda depois, pois a China passa a ser investidora internacional.

A segunda geração (1998-2008), inaugurada com o TBI China-Barbados (1998), ampliou o escopo da arbitragem internacional para qualquer disputa a respeito de investimentos, tanto no CIADI quanto em tribunais *ad hoc* com base nas regras da UNCITRAL (Sauvant e Nolan, 2015, p. 23). Há duas mudanças importantes: primeiro, a entrada da China na Organização Mundial de Comércio (OMC) em 2001, que exigiu adequações domésticas aos requerimentos de livre mercado e, segundo o início do programa *Going Out* (1999), cujas novas regulamentações visavam promover e proteger empresas chinesas, particularmente as estatais, no exterior (Sauvant e Nolan, 2015, p. 52).

A terceira geração (2008-hoje) reflete, segundo Sauvant e Nolan (2015), um equilíbrio entre a proteção e promoção de investimentos no exterior e os padrões internacionais de tratamento a investidores estrangeiros. Porém, estes padrões permitiram flexibilidade para que a China pudesse exercer uma política soberana em seu território. Além de tratados bilaterais, a China passou a negociar TLCs com capítulos sobre investimentos (Bath, 2018, p. 60). A China passou a negociar tratados baseados nos modelos dos parceiros, em vez do seu próprio modelo, mostrando certa flexibilidade (por

exemplo, quanto à cláusula investidor-Estado) e capacidade de acomodar interesses particulares. Este é o caso, conforme mostraremos, dos TBIs com o México e com a Colômbia (ambos de 2008), que trouxeram cláusulas e disposições mais detalhadas e precisas. Entretanto, no que tange aos tratados com outros países do Sul Global, em particular da América Latina e Caribe, a China tende a manter o modelo tradicional de TBI (Bath, 2018, pp. 68, 75).

Devemos notar, ainda, que a China é o único país dos BRICS signatário do CIADI. Porém, apesar o grande número de TBIs, só tem 9 casos como país respondente⁵. A razão seria que as empresas investidoras na China entendem ser difícil vencer os processos pela restritiva legislação doméstica e o formato dos primeiros TBIs (Sauvant e Nolan, 2015, p. 39). Por sua vez, investidores chineses iniciaram 19 casos contra Estados nacionais, sendo três contra países da América Latina e Caribe⁶. O primeiro caso, *Tza Yap vs. Peru*, foi iniciado no CIADI em 2007 e decidido em favor do país latino-americano. Os dois casos são recentes e envolvem investidores chineses no setor extrativo: *Junefield Gold vs. Equador* (2022) e *China Machinery Engineering Corporation vs. Trinidad e Tobago* (2023), ambos ainda pendentes.

⁵ Ver <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/country/42/china/respondent>

⁶ Ver <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/country/42/china/claimant>

Tabela 1. Tratados Bilaterais de Investimento (TBIs) da China na ALC

Pais	Assinado	Em vigor	Terminado
1. Bolívia	1992	1996	2014
2. Argentina	1992	1994	-
3. Uruguai	1993	1997	-
4. Equador	1994	1997	2018
5. Chile	1994	1995	2014
6. Peru	1994	1995	-
7. Jamaica	1994	1996	-
8. Cuba	1995	1996	-
9. Barbados	1998	1999	-
10. Trinidad e Tobago	2002	2004	-
11. Guiana	2003	2004	-
12. Costa Rica	2007	2016	-
13. México	2008	2009	-
14. Colômbia	2008	2013	-
15. Bahamas	2009	-	-

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD (s/d).

Mapa 1. TBIs assinados entre China e países da ALC (1989-2022)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD (s/d).

Análise dos TBIs da China com países da América Latina e Caribe (ALC)

A primeira geração de TBIs entre a China e países da ALC envolve os tratados com Bolívia (1992), Argentina (1992), Uruguai (1994), Equador (1994), Chile (1994), Peru (1994), Jamaica (1994) e Cuba (1995). Estes tratados seguem o modelo tradicional de TBIs. A *definição de investimento* é abrangente, envolvendo bens móveis e imóveis, participação em empresas, propriedade intelectual e direitos autorais, concessões para exploração de recursos naturais, entre outros. O tratado China-Argentina (1992) expande a categoria de investidor para empresa que, mesmo localizada em um terceiro Estado, tenha entre seus acionistas uma pessoa jurídica de uma das Partes.

Todos os tratados incluem o *tratamento nacional* e *tratamento justo e equitativo* ao investidor estrangeiro. Todos trazem a *cláusula da nação mais favorecida*, com as exceções tradicionais para áreas de livre comércio, união aduaneira, integração regional e acordos sobre bitributação.

Os tratados preveem que *expropriações, nacionalizações ou medidas equivalentes* apenas podem ocorrer em interesse público, seguindo o devido processo legal, sem discriminação e mediante compensação justa e efetiva. Todos os tratados preveem a possibilidade de o investidor iniciar arbitragem contra o Estado anfitrião com base nas cláusulas do tratado, porém restringem a disputa ao valor a ser pago em indenização. Com exceção do TBI China-Cuba (1995), todos os tratados preveem o CIADI como foro de arbitragem, ou um tribunal *ad hoc* sob as regras da UNCITRAL.

Os tratados chineses desta geração não colocam qualquer restrição à *livre transferência de fundos*. O TBI China-Chile (1994) é uma exceção, pois estabelece que a repatriação de capital do Chile só pode ser transferida um ano após sua entrada no território, a menos que sua legislação preveja um tratamento mais favorável. Os tratados têm *duração* de, em média, 10 anos, podendo suas cláusulas permanecer em vigor por outros 10 anos após o encerramento

do acordo. Nenhum deles dispõem sobre *responsabilidade social corporativa*.

Os tratados da segunda geração incluem os TBIs com Barbados (1998), Trinidad e Tabago (2002), Guiana (2003) e Costa Rica (2007). Todos eles reproduzem textualmente os TBIs tradicionais, mantendo as garantias e direitos ao investidor estrangeiro tal como acima exposto nos tratados da primeira geração. A diferença mais relevante em todos eles é que um investidor pode iniciar uma *arbitragem em razão de qualquer diferença legal ou disputa sobre o investimento*, e não mais apenas sobre o montante da compensação. Além disso, o TBI China-Guiana (2003) estabelece uma exceção adicional ao *princípio da nação mais favorecida*, permitindo as Partes conceder incentivos especiais a seus próprios cidadãos e empresas com a finalidade de estimular a criação ou crescimento de indústrias locais, desde que tais incentivos não prejudiquem os investimentos da outra Parte.

Já os tratados da terceira geração envolvem os TBIs com México (2008), Colômbia (2008) e Bahamas (2009). Apesar de manter as garantias e direitos ao investidor estrangeiro, como nos TBIs tradicionais, esses tratados trazem textos mais precisos e detalhados em algumas cláusulas. O TBI China-México (2008) e China-Colômbia (2008) trazem uma *definição mais específica e detalhada de investimentos*. No caso do México, o tratado exclui da definição de investimentos reclamações pecuniárias derivadas exclusivamente de contratos comerciais ou outorga de crédito relacionada a transações comerciais. No caso da Colômbia, a definição de investimento não inclui operações de dívida pública, reivindicações de dinheiro decorrentes exclusivamente de contrato comercial e créditos concedidos em relação a uma transação comercial. Ainda, as características mínimas de um investimento devem ser o comprometimento de capital ou outros recursos, a expectativa de ganho ou lucro e a assunção de risco pelo investidor.

O TBI China-Colômbia (2008) especifica os conceitos de *tratamento justo e equitativo* e proteção e segurança totais, afirmando

que não exigem tratamento adicional ao padrão mínimo de tratamento de estrangeiros mantido o padrão do direito internacional consuetudinário. Já o *princípio da nação mais favorecida* traz, além das exceções tradicionais de tratamento preferencial resultante de acordo de livre comércio, união aduaneira ou monetária, uma cláusula que exclui deste princípio mecanismos de solução de controvérsias previstos nos tratados de investimentos.

No TBI China-México (2008), os procedimentos de *arbitragem* estão bem delimitados e definidos. Já no TBI China-Colômbia (2008), a cláusula de *proteção contra expropriações ou medidas equivalentes* especifica o que a expropriação indireta requer uma investigação caso a caso, baseada em fatos, e esclarece que medidas não discriminatórias tomadas em nome da saúde pública, segurança e proteção do meio ambiente não configuram expropriação.

Apesar desta especificação, nenhum dos tratados da China com países da ALC traz disposições sobre *responsabilidade social corporativa*. Suas cláusulas reproduzem TBIs tradicionais, com as exceções acima citadas, com amplas garantias ao investidor. Podemos afirmar que a China tem certa flexibilidade ao lidar com cada parceiro, porém mantém seus interesses estratégicos para investimentos e comércio. Seus tratados não apresentam um modelo alternativo para a América Latina e outros países do Sul Global.

Tabela 2. Características dos TBIs da China com países da ALC

Cláusulas	TBIs China
Definição abrangente de investimento	Sim, com mais precisão nos casos de México e Colômbia
Tratamento nacional	Sim
Tratamento justo e equitativo	Sim, com especificações no caso da Colômbia
Nação mais favorecida	Sim, com exceções tradicionais e adicionais, no caso da Guiana e Colômbia
Proteção contra expropriações diretas e medidas equivalentes	Sim, com especificação no caso da Colômbia
Livre transferência de recursos	Sim, com restrições no TBI com Chile
Mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado	CIADI e/ou tribunal <i>ad hoc</i> sob regras da UNCITRAL, com detalhes nos casos do México e Colômbia
Duração do tratado	Em média 10 anos, com proteção por mais 10 anos após término
Responsabilidade social e ambiental	Não

Fonte: Elaboração das autoras.

O Brasil no regime internacional de investimentos

O Brasil é o principal receptor de investimento estrangeiro e o maior investidor externo da América Latina. Ainda, o país tem um número pequeno de acordos de proteção de investimentos, 27 TBIs e outros 19 acordos com provisão de investimentos. Dentre os TBIs, 14 foram assinados entre 1994 e 1999, mas nunca foram aprovados pelo Legislativo brasileiro. Os outros 13 compõem o novo modelo de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI). Os primeiros ACFIs foram assinados em 2015 com Moçambique, Angola, Malawi e México, Colômbia e Chile. Ao todo, na ALC foram assinados 6 ACFIs (incluindo um protocolo de investimentos do Mercosul que reflete as regras do ACFI) e outros 2 acordos, com Peru e Chile, com disposição de investimentos.

Nos anos 1990, os TBIs assinados pelo Brasil seguiam o modelo tradicional de TBIs, incluindo a cláusula de solução de controvérsias, que permite ao investidor estrangeiro litigar um Estado em arbitragem internacional antes de esgotar os foros domésticos.

O Legislativo brasileiro compreendeu que esses acordos dariam direitos ao investidor estrangeiro em detrimento do nacional. Morosini e Xavier Junior (2015) citam alguns trechos do relatório elaborado pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) do Congresso Nacional sobre os tratados assinados pelo Executivo. Por exemplo, “a forma de indenização definida no texto precisa ser confrontada com alguns dos preceitos constitucionais vigentes acerca da desapropriação de imóveis urbanos e rurais” [...], além de que tais tratados “estabeleciam o compromisso com a livre transferência de recursos, independentemente da disponibilidade de divisas pelo país, o que, obviamente, representava um tratamento diferenciado em relação ao dispensado aos nacionais” (*apud* Morosini e Xavier Junior, 2015, p. 428). Sobre à solução de controvérsias, “as normas contrariam regra de direito internacional consuetudinário tradicionalmente adotada pelo Brasil, o princípio do esgotamento de recursos internos”, concedendo ao investidor estrangeiro acesso direto à arbitragem internacional, o que representaria uma “proteção de investidores internacionais em detrimento de políticas e interesses nacionais” (Morosini e Xavier Junior, 2015, p. 428). Diante das críticas, o projeto de ratificação dos TBIs foi retirado de tramitação no Congresso Nacional em 2002, no contexto de transição do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo Lula da Silva (Morosini e Xavier Junior, 2015, p. 429).

Apesar de não ter ratificado tais TBIs, com exceção da cláusula investidor-Estado, as demais diretrizes foram incorporadas à legislação brasileira por meio de reformas domésticas ao longo dos anos 1990. Em 1995, o Congresso aprovou emenda constitucional que eliminava qualquer tipo de discriminação a investidores estrangeiros, equivalente às cláusulas de tratamento nacional e tratamento justo e equitativo (Arroyo e Ghiotto, 2017, p. 40). Já o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central revisaram as normas sobre investimento estrangeiro, viabilizando a livre transferência de recursos investidos no país (Morosini e Xavier Junior,

2015, p. 432). Além disso, como parte do Mercosul, o Brasil seguiu em negociações sobre livre comércio com Israel, Egito e Marrocos, incluindo cláusulas sobre investimentos. Assim, “esses dados mostram que a inexistência de TBIs não significa que o Brasil não tenha mantido um arcabouço de segurança jurídica para o IED” (Arroyo e Ghiotto, 2017, p. 40, tradução livre).

O quadro muda, entretanto, com a crescente expansão internacional de empresas brasileiras nos anos 2000. O governo brasileiro passou a rever sua posição, uma vez que agora visava promover suas próprias empresas no exterior. Morosini e Ratton Sanchez Badin (2018) apontam que essa mudança se deu com ampla consulta ao setor privado. Nos anos 2000, após o arquivamento dos projetos pelo Congresso Nacional, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) instituiu um grupo de trabalho interministerial, que recomendou a renegociação dos acordos com parceiros estratégicos para o Brasil. Um novo modelo de tratado deveria conter “linguagens alternativas” (Morosini e Xavier Junior, 2015, p. 433). Em 2007, a CAMEX aprovou diretrizes de negociação, sugerindo: “(a) a renegociação dos acordos de investimento no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); (b) a negociação prioritária de acordos de investimento com países da América do Sul e (c) a negociação fora da região apenas no contexto de acordos comerciais mais amplos” (Morosini e Xavier Junior, 2015, p. 433). Finalmente, em 2015, as negociações do novo acordo foram concluídas com Angola, Moçambique, Malawi e México, seguidas de negociações com outros países.

A priorização de países africanos no início do ACFI revela que o acordo não tem uma relação direta com o volume de investimento em si — os rankings que mapeiam o investimento direto brasileiro mostram que empresas investiram prioritariamente na América Latina e Caribe, além dos EUA e países europeus (FDC, 2016; CNI, 2016) — mas sim com interesses estratégicos do governo brasileiro, bem como o histórico da atuação de empresas multinacionais brasileiras. Estas enfrentaram disputas e conflitos, como é o caso

da mineradora Vale em Moçambique (AIAAV, 2021; Kato e Garcia, 2023) e de empresas de construção civil, como a Odebrecht, na América do Sul (IRLS *et al.*, 2009).

O novo modelo brasileiro foi desenhado para facilitar investimentos de empresas brasileiras em outras economias em desenvolvimento, e não necessariamente atrair investimentos para o Brasil. O objetivo era estabelecer acordos de investimentos com países africanos e latino-americanos, respondendo à reivindicação do setor privado brasileiro de um arcabouço normativo de proteção a seus ativos nestas regiões.

De maneira geral, o ACFI prevê um conjunto de ações e medidas de cooperação entre os países para *facilitação* de investimentos e mecanismos para a *prevenção* (e não somente solução) de controvérsias. O acordo não permite que um investidor leve o Estado anfitrião a um tribunal internacional de arbitragem; em vez disso, ele estrutura uma governança institucional para negociações entre órgãos dos governos de cada país, em consulta com o setor privado e outros atores não-governamentais envolvidos. Ainda, o acordo traz cláusulas de responsabilidade social corporativa e medidas relativas à saúde, meio ambiente e segurança.

Com estas características, o ACFI apresenta mudanças substantivas em comparação com os TBIs tradicionais, assim:

- a) limita os investimentos cobertos e exclui explicitamente os investimentos em carteira ou especulativos;
- b) limita a retroatividade dos investimentos antes da assinatura;
- c) exclui a chamada expropriação indireta;
- d) contém salvaguardas para manter a possibilidade de regulamentação prudencial no setor financeiro;
- e) aprimora o mecanismo de solução de controvérsias, especialmente ao incluir a possibilidade de os investidores serem avaliados por seu desempenho;
- f) incorpora um quadro institucional próprio de forma a garantir o cumprimento dos objetivos do acordo e a minimizar os conflitos;
- g) limita o alcance de algumas das cláusulas;
- h) limita a cláusula de sobrevivência a um máximo de um ano (Arroyo e Ghiotto, 2017, p. 50, tradução livre)

O surgimento do ACFI se enquadra no contexto de reformas nos modelos de tratados, a partir de 2010. Segundo a UNCTAD (2018, p. 5), esses tratados da “nova geração” contêm: uma orientação ao desenvolvimento sustentável; preservação do espaço regulatório, minimizando a exposição à arbitragem internacional; e uma regulação mais cuidadosa sobre resolução de controvérsias, excluindo ou restringindo a cláusula investidor-Estado a algumas áreas. O Protocolo de Facilitação de Investimentos do Mercosul, que espelha o modelo brasileiro de ACFI, incluiu todos os novos elementos dos modernos tratados, favorecendo, segundo a UNCTAD, “investimentos responsáveis” (2018, p. 5).

Tabela 4. Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimento (ACFI) do Brasil na ALC

País	Assinado em	Em vigor desde	Terminado em
México	2015	2018	-
Colômbia	2015	-	-
Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos do Mercosul	2017	2019	
Suriname	2018	-	-
Guiana	2018	-	-
Equador	2019	-	-

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de UNCTAD (s/d).

Mapa 2. ACFIs assinados entre Brasil e países da ALC (1989-2023)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD (s/d).

Análise dos ACFIs do Brasil com países da América Latina e Caribe (ALC)

Analizamos os textos dos ACFIs do Brasil com México (2015), Colômbia (2015), Protocolo do Mercosul (2017), Suriname (2018), Guiana (2018) e Equador (2019)⁷. Todos trazem uma *definição de investimentos* abrangente, porém detalhada, incluindo participação acionária, bens móveis e imóveis, instrumentos de dívida de uma empresa, empréstimos a uma empresa, direitos de propriedade intelectual tal como definido no acordo TRIPS da OMC, bem como concepções, licenças ou autorizações. Porém, *não* são considerados

⁷ Ver <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/27/brazil?type=bits>

investimentos, no âmbito do acordo, operações de dívida pública, investimentos de portfólio, direitos de crédito ou reivindicação pecuniária decorrentes exclusivamente de contratos comerciais (ACFI com México, Colômbia, Protocolo Mercosul), além de julgamento emitido em ordem judicial ou administrativa (ACFI com Suriname, Guiana e Equador) e obrigações financeiras ocorridas antes do estabelecimento do investimento (ACFI com Suriname).

Os ACFIs não incluem a cláusula de *tratamento justo e equitativo*. Todos incluem o *tratamento nacional* ao investidor estrangeiro, quando em circunstâncias similares, esclarecendo que essas dependem “da totalidade das circunstâncias, inclusive se o tratamento pertinente distingue entre investidores ou investimentos com base em objetivos legítimos de interesse público” (ACFI com Suriname). Todos os ACFIs trazem o *princípio da nação mais favorecida*, com exceções tradicionais, como benefícios concedidos em união econômica, aduaneira e monetária, e acordos de livre comércio anteriores, acrescidas de preferências decorrentes de mecanismos de solução de controvérsias previstos em acordos com terceiros países.

Também preveem a *livre transferência de recursos*, mas com restrições em caso de falência, solvência ou proteção dos direitos dos credores, cumprimento de obrigações judiciais, trabalhistas ou obrigações tributárias (ACFI com México, Colômbia, Suriname, Guiana, Equador), além de restrições para prevenção de lavagem de dinheiro ou de ativos e de financiamento de terrorismo (Protocolo do Mercosul). Ainda, todos preveem restrições em situação de desequilíbrio de balanço de pagamentos e dificuldades financeiras externas, ou quando o movimento de capitais gere ameaças macroeconômicas. As restrições temporárias devem ocorrer de forma não discriminatória e de acordo com as regras do FMI.

Os ACFIs com países da América Latina têm duração de dez anos, com exceção do acordo com o México, que tem duração de cinco anos, e do Protocolo do Mercosul, cuja duração é indefinida.

Nenhum deles estabelece um período de vigência adicional de suas cláusulas após o término.

Além disso, todos protegem contra *expropriações ou desapropriação* diretas — exceto em interesse público, de forma não discriminatória e mediante indenização — mas *não* mencionam medidas com efeitos equivalentes. Em caso de disputas sobre investimentos, os ACFIs preveem apenas a arbitragem entre os Estados partes do acordo, ou seja, o investidor não poderá iniciar uma arbitragem internacional.

Os ACFIs estabelecem uma governança institucional para *prevenção de controvérsias* por meio de instâncias governamentais de negociação. Esta governança é composta por um Comitê Conjunto para administrar o acordo, formado pelos governos dos dois países, para debater, monitorar e coordenar a expansão dos investimentos. Ao mesmo tempo, o Comitê poderá consultar o setor privado e a sociedade civil sobre questões específicas, e o setor privado poderá integrar os grupos de trabalho *ad hoc* quando autorizado pelo Comitê. Por sua vez, os Pontos Focais (*Ombudsmen* ou, nos casos de Suriname e Guiana, *Ombudsperson*) devem atender às recomendações do Comitê Conjunto, com a função de apoiar investidores da outra parte, monitorar a implementação das regras e trocar informações, prevendo e facilitando a resolução de disputas.

Em casos de controvérsia, os Pontos Focais deverão negociar a indenização e a compensação, levando o caso para decisão final no Comitê Conjunto. Quando não for possível um acordo, há disposição sobre *solução de controvérsias* por meio do estabelecimento de um tribunal *ad hoc* sob as regras da UNCITRAL. O ACFI com a Colômbia menciona a possibilidade de designar a Corte Internacional de Haia como tribunal, já o Protocolo do Mercosul traz os procedimentos e mecanismos de solução de controvérsias vigentes no Mercosul.

Em nossa análise, consideramos positiva a impossibilidade do investidor privado ganhar força jurídica equivalente ou maior do que o Estado-nacional, mas ao mesmo tempo há riscos. De um

lado, disputas e conflitos existentes entre a empresa e o Estado anfitrião acaba sendo estendidos para o Estado brasileiro, podendo tornar-se tensões diplomáticas. De outro, é preocupante o risco de desresponsabilização da empresa envolvida, uma vez que é o Estado brasileiro que irá arcar com o ônus político e econômico da disputa. Por exemplo, o ACFI não avança no sentido da responsabilização das empresas por violações de direitos humanos, tema já debatido no âmbito das Nações Unidas e em campanhas de movimentos sociais envolvendo a América Latina e outras regiões, como a campanha global por um “Tratado Vinculante da ONU para Corporações Transnacionais sobre Direitos Humanos”⁸.

Por certo, todos os ACFIs trazem cláusulas de *responsabilidade social corporativa*, porém, elas não são vinculantes. Segundo o texto dos ACFIs analisados, “os investidores e seus investimentos devem esforçar-se para alcançar o mais alto nível possível de contribuição para o desenvolvimento sustentável do Estado anfitrião e da comunidade local [...] e deverão realizar os seus melhores esforços para cumprir [...] princípios e padrões para uma conduta empresarial responsável e compatível [...]” em matéria de meio ambiente, direitos humanos, segurança do trabalho e capacitação de trabalhadores, saúde pública, etc. Essas cláusulas são uma mudança significativa em relação ao modelo tradicional de TBI, inclusive aquele adotado pelos demais BRICS na América Latina e Caribe. Ao mesmo tempo, o Brasil não avança para além dos códigos de conduta voluntários já existentes. Em nossa visão, as capacidades de barganha e negociação entre os diferentes atores envolvidos — comunidades, trabalhadores, indígenas, sociedade civil, governos, bancos, empresas — demonstrarão, caso a caso, a extensão e os limites deste mecanismo.

Notoriamente, além da cláusula de responsabilidade social corporativa, todos os ACFIs, com exceção do acordo com México, trazem disposições adicionais sobre “Investimento e Meio

⁸ Ver <https://www.stopcorporateimpunity.org>

Ambiente, Assuntos Trabalhistas, Direitos Humanos e Saúde”. É expresso nos acordos que elas não poderão ser objeto de arbitragem, assim como as disposições sobre “Exceções de Segurança”, “Responsabilidade Social Corporativa”, “Medidas sobre Investimentos e Luta contra a Corrupção e a Ilegalidade” (ACFI com Colômbia, Equador e Protocolo Mercosul), além da disposição sobre “Direito Interno” (ACFI com Suriname e Guiana).

Tabela 5. Características dos ACFIs da Brasil com países da ALC

Cláusulas	ACFI brasileiro
Definição de investimentos	Abrangente, porém detalhada e com especificações
Tratamento nacional	Sim
Tratamento justo e equitativo	Não
Princípio da Nação Mais Favorecida	Sim, com exceções tradicionais
Proteção contra expropriações diretas e medidas equivalentes	Somente diretas
Livre transferência de recursos	Sim, com restrições
Mecanismo de solução de controvérsias	Governança institucional para prevenção de controvérsias. Instâncias estatais de negociação, com consulta ao setor privado e sociedade civil. Quando não for possível acordo, há disposição sobre solução de controvérsias por meio de tribunal <i>ad hoc</i> .
Duração do tratado e vigência das cláusulas após o término	Entre 5 e 10 anos, sem período de vigência após término
Responsabilidade social e ambiental	Sim

Fonte: Elaboração das autoras.

A Índia no regime de investimento internacional

A Índia é uma das principais economias do mundo, tendo sido a sétima maior economia a receber investimentos estrangeiros em 2021 (UNCTAD, 2022, p. 4). O país passou a assinar tratados bilaterais de investimentos no início dos anos 1990, quando sua economia iniciou um processo de liberalização e abertura ao capital estrangeiro. A partir de 2000, expande os acordos para outras economias em desenvolvimento e, em 2004, adere à assinatura de acordos mais

abrangentes, como TLCs e outros que incluíssem disposição sobre investimentos (Ranjan, 2016). Hoje tem 86 TBIs assinados e 15 acordos com provisão de investimento no mundo todo. Com países da ALC, cinco são TBIs, além do ACFI com o Brasil e dois acordos com disposição sobre investimentos, com o Mercosul e Chile.

O modelo de tratado utilizado pela Índia reproduzia o modelo tradicional, garantindo amplos direitos aos investidores, resultando em um conjunto de reivindicações internacionais (Morosini e Rattón Sanchez Badin, 2018). Ao todo, a Índia foi levada 29 vezes a cortes de arbitragem por investidores internacionais, com base nos tratados; em outras 11 reivindicações, investidores indianos levaram Estados anfitriões à arbitragem internacional⁹. A Índia não é membro do CIADI, apesar de seus tratados trazerem a possibilidade de acioná-lo por meio do mecanismo complementar.

Em razão disso, a Índia mudou sua abordagem, começou a rever seus tratados e a rejeitar o modelo tradicional de TBI. Essa mudança resultou do peso das ações iniciadas por investidores estrangeiros, em particular o caso da mineradora australiana White Industries contra o Estado indiano. A White Industries obteve uma sentença arbitral a seu favor em uma disputa contratual com a estatal indiana Coal India, e buscou a execução da sentença perante o Tribunal Superior de Delhi. Simultaneamente, a Coal India apelou ao Supremo Tribunal de Calcutá para que a sentença fosse anulada, e o pedido foi deferido. A White Industries recorreu à Suprema Corte em 2004 e a decisão final ainda está pendente. Assim, em 2010, a empresa levou o caso à arbitragem internacional com base no TBI entre Índia e Austrália, reclamando que o atraso para fazer cumprir a sentença arbitral violava as disposições sobre tratamento justo e equitativo, expropriação, tratamento da nação mais favorecida e transferência livre de fundos. O tribunal rejeitou tais alegações, entretanto, decidiu que a Índia violou a disposição

⁹ Ver <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/country/96/india>. Não há casos envolvendo a Índia e países da América Latina e Caribe.

da nação mais, mais favorecia, condenando-a a pagar 4 milhões de dólares australianos para o investidor (Ranjan, 2016).

Segundo Ranjan (2016), o tribunal considerou que o atraso de nove anos teria violado a obrigação da Índia de fornecer à White Industries um “meio eficaz de fazer reivindicações e fazer valer direitos”. Apesar do TBI Índia-Austrália não incluir tal obrigação, o tribunal “importou”, através da cláusula da nação mais favorecida, tal provisão de “meios efetivos” do TBI entre Índia e Kuwait. Assim, a decisão demonstrou como as funções soberanas do Judiciário indiano poderiam ser uma violação dos TBIs. Além do governo federal, os governos subnacionais estavam vulneráveis a reivindicações. Também chamou atenção das autoridades o fato de que os recursos a serem pagos por danos aos investidores poderiam incluir uma compensação por perdas de lucros futuros, o que impactaria recursos públicos. Assim, tornou-se imperativo revisar seus tratados, enquanto aprofundava sua inserção na economia global e iniciava novos acordos de comércio e investimento (Ranjan, 2016).

O processo de revisão do modelo indiano de TBI foi lançado em 2012 com um texto finalizado em 2015, sendo formalmente adotado em janeiro de 2016. Oficialmente, o novo modelo tinha dois objetivos: primeiro, equilibrar a proteção do investimento com o direito do Estado anfitrião de regular e, segundo tornar as disposições do tratado mais precisas de modo a minimizar a discricção arbitral (Garg, Tripathy e Roy, 2016). O motivo estratégico do texto é minimizar a possibilidade de reclamações contra um Estado anfitrião com base nos TBI e, mesmo que ela seja apresentada, para aumentar as chances de o Estado sair vitorioso. O modelo de 2016 bastante detalhado, incluindo 28 artigos distribuídos em 7 capítulos, que incluem esclarecimentos e ressalvas às cláusulas de um TBI tradicional, exigindo esgotar recursos internos antes de avançar para a arbitragem internacional. Além disso, não contém a cláusula da nação mais favorecida, a fim de evitar outra ação como no caso da White Industries. Desta maneira, a Índia aumenta seu *policy space* e limita a discricção dos tribunais arbitrais

na interpretação de seus TBIs (Morosini e Ratton Sanchez Badin, 2018, p. 20). O governo indiano anunciou, em 2016, que os TBIs assinados com 58 países seriam terminados para serem substituídos pelo novo modelo. No caso da América Latina, o único TBI indiano em vigor é o com a Colômbia, assinado em 2009.

Tabela 6. *Tratados Bilaterais de Investimentos (TBIs) da Índia na ALC*

País	Tipo	Assinado em	Em vigor desde	Terminado em
Argentina	TBI	1999	2002	2013
Trinidade e Tobago	TBI	2007	2007	2018
México	TBI	2007	2008	2019
Uruguai	TBI	2008	-	2017
Colômbia	TBI	2009	2012	-
Brasil	ACFI	2020	-	-

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD.

Mapa 3. *TBIs assinados entre Índia e países da ALC (1989-2022)*



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD (s/d).

Análise dos TBIs da Índia com países da América Latina e Caribe (ALC)

Analizamos os TBIs da Índia com Argentina (1999), Trinidad e Tobago (2007), México (2007), Uruguai (2008), Colômbia (2009) e o ACFI com o Brasil (2020). Com exceção do ACFI, os demais reproduzem o modelo tradicional. Os TBIs com México e Colômbia, apesar da forma tradicional de proteção ao investidor e ao investimento, trazem cláusulas mais precisas.

Os TBIs com Argentina, Trinidad e Tobago e Uruguai trazem uma *definição de investimentos* abrangente, incluindo bens móveis e imóveis; ações, títulos e obrigações de uma empresa; contratos com valor econômico; direitos de propriedade intelectual; e concessões conferidas por lei ou por contrato, como para extração de petróleo e minerais. Já o TBI com México, Colômbia e o ACFI com Brasil trazem uma definição abrangente, porém detalhada, especificando o que *não* configura investimento. São excluídos títulos de dívida; empréstimos públicos ou de empresa estatal e dinheiro ou crédito advindos unicamente de transações comerciais. O ACFI com o Brasil exclui, ainda, investimentos de portfólio, fundo de comércio, valor da marca e participação de mercado. O TBI com a Colômbia estabelece um padrão mínimo para um investimento: compromisso de capital ou outros recursos; expectativa de ganhos e lucros; e tomada de riscos para o investidor.

Todos os acordos da Índia na ALC incluem a cláusula de *tratamento nacional* ao investidor estrangeiro, porém, no caso do ACFI com Brasil e nos TBIs com México e Colômbia, esta cláusula é admitida em “circunstâncias similares”. Já o tratamento justo e equitativo e a cláusula da nação mais favorecida não estão previstas no ACFI com o Brasil. Os demais acordos preveem o *tratamento justo e equitativo*, porém os TBIs com México e Colômbia especificam que: no caso da Colômbia, tratamento justo e equitativo inclui a proibição de negação de justiça em processos criminais, civis ou administrativos, e o padrão de “proteção e segurança total” não implica,

em nenhum caso, um tratamento melhor do que o concedido aos nacionais; no caso do México, tais obrigações não exigem tratamento adicional do exigido pelo padrão mínimo de tratamento de estrangeiros do direito internacional consuetudinário. Entretanto, a cláusula da *nação mais favorecida*, presente em todos os acordos com exceção do ACFI, traz as exclusões usuais sobre união aduaneira, acordos regionais de comércio e sobre bitributação. O TBI com Colômbia exclui, adicionalmente, mecanismos de solução de controvérsias utilizados em tratados com terceiros países.

Todos os acordos protegem contra *nacionalização ou expropriação*, a não ser em caso de utilidade pública, de forma não discriminatória, de acordo com o devido processo legal e mediante compensação justa e efetiva. Enquanto o ACFI prevê apenas expropriações diretas, os demais acordos tratam de medidas com efeito equivalente. O ACFI especifica que, quando a Índia for a Parte que desapropria, qualquer medida de desapropriação relativa à terra deve ser para os fins previstos na sua legislação de aquisição de terras; já quando o Brasil for a Parte que desapropria, para a desapropriação de propriedade que não esteja cumprindo sua função social, a compensação pode ser paga sob a forma de títulos da dívida. Adicionalmente, os TBIs da Índia com Trinidad e Tobago, Uruguai e Colômbia especificam que *não* constitui expropriação ações regulatórias não discriminatórias que protejam o bem-estar público, incluindo saúde, meio ambiente e segurança (Trinidad e Tobago), além da proteção ao direito do consumidor (Uruguai e Colômbia), sendo necessária investigação caso a caso para determinar se houve expropriação (Colômbia).

Em relação aos *mecanismos de solução de controvérsias* entre o investidor e Estado anfitrião, todos os TBIs com países da ALC preveem o CIADI como foro de arbitragem por meio do mecanismo complementar (*additional facility*), dado que a Índia não é signatária da Convenção de Washington. Além do CIADI, é possível optar pela formação de um tribunal *ad hoc* que irá julgar sob as regras da UNCITRAL. Os TBIs com México e Colômbia descrevem as

regras para acessar a arbitragem internacional e o ACFI com Brasil apenas prevê a possibilidade de arbitragem internacional entre as Partes, não podendo ser iniciada por um investidor.

Os TBIs com Argentina, Trinidad e Tobago e Uruguai não colocam nenhuma restrição à *livre transferência de recursos*. Já os tratados com México, Colômbia e Brasil restringem a transferência de fundos em caso de: falência, insolvência ou proteção dos direitos dos credores; processos criminais ou administrativos; cumprimento de obrigações judiciais ou cumprimento de obrigações trabalhistas ou tributárias, infrações penais ou administrativas, negociação de títulos futuros (México, Colômbia e Brasil), ou ainda em caso de segurança social, previdência pública, ou de esquemas de poupança compulsória, além de obrigação de satisfazer outras formalidades impostas pelo Banco Central (Brasil). Nos três acordos, também há restrições em situação de desequilíbrio de balanço de pagamentos e dificuldades financeiras externas, ou quando o movimento de capitais gere ameaças macroeconômicas. As restrições temporárias devem ocorrer de forma não discriminatória e em acordo com as regras do FMI.

Nenhum dos tratados trazem cláusula sobre *responsabilidade social corporativa*, a não ser o ACFI com Brasil, que traz disposições sobre investimentos, assuntos trabalhistas e de saúde. Os TBIs com Trinidad e Tobago, Uruguai e Colômbia estabelecem que ações regulatórias não discriminatórias que protejam o bem-estar público, incluindo saúde, meio ambiente, segurança (Trinidad e Tobago e Colômbia), além da proteção ao consumidor (Uruguai) não constituem expropriações ou nacionalização.

Todos os tratados têm *duração* de 10 anos, com extensão de vigência de suas cláusulas podendo durar de 5 (Brasil) a 15 anos (Argentina, Trinidad e Tobago, Uruguai).

Tabela 7. Características dos TBIs da Índia com países da ALC

Cláusulas	TBIs da Índia
Definição abrangente de investimento	Sim, com especificações nos casos do México, Colômbia e Brasil
Tratamento nacional	Sim
Tratamento justo e equitativo	Sim, com exceção do Brasil e especificações nos casos de México e Colômbia.
Nação mais favorecida	Sim, com exceções tradicionais. Ausente no acordo com Brasil
Proteção contra expropriações diretas e medidas equivalentes	Sim, com especificações nos TBIs com Trinidad e Tobago, Uruguai e Colômbia. Com Brasil, apenas diretas.
Livre transferência de recursos	Sim, com restrições nos casos de México, Colômbia e Brasil.
Mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado	Mecanismo complementar do CIADI e/ou tribunal <i>ad hoc</i> sob regras da UNCITRAL. No caso do Brasil, solução de controvérsias apenas entre Estados.
Duração do tratado	10 anos, com extensão da proteção por mais 5 a 15 anos após término
Responsabilidade social e ambiental	Não, exceto no ACFI com Brasil.

Fonte: Elaboração das autoras.

A Rússia no regime internacional de investimentos

A Rússia entrou no regime de investimentos a partir do governo de Mikhail Gorbachev e a implementação da liberalização econômica sob a *Perestroika*. Em 1989, o país iniciou a ratificação de tratados com países europeus. Os tratados soviéticos firmados entre 1989 e 1991 eram conservadores em sua concessão de proteção aos investidores e incluíam uma cláusula de arbitragem limitada, que previa apenas disputas relacionadas ao montante ou forma de pagamento de indenização por expropriação (Labin, 2019). Não havia possibilidade de reclamar discriminação, tratamento injusto ou outras medidas que não constituíssem expropriação (Rubins, 2008, p. 103). Esses primeiros TBIs soviéticos garantiam acesso completo aos mecanismos de arbitragem internacional, baseados nas regras da UNCITRAL e da Câmara de Comércio de Estocolmo (Labin, 2019, p. 4).

Nos anos 1990, com a abertura de mercado e o rápido processo de liberalização e privatizações, a Rússia entrou no circuito dos

investimentos externos, almejando atrair empresas estrangeiras para seu mercado. O governo de Boris Yeltsin (1991-1999) adotou um novo modelo de TBI, assinados entre 1992 e 2000, que concedia amplos direitos aos investidores, incluída a provisão de tratamento nacional e arbitragem sobre todas as disputas decorrentes de seus investimentos (Labin, 2019). Atualmente, o país tem 84 TBIs e 6 acordos com provisão sobre investimentos. Destes, 6 são com países da ALC, sendo o primeiro deles com Cuba, em 1993. Ainda, a Rússia também assinou a Convenção de Washington em 1992, tornando-se membro do CIADI¹⁰. Apesar de o acordo não ter sido ratificado e não está formalmente em vigor, o CIADI é acessado por meio do mecanismo complementar em alguns dos tratados. O país responde a 27 casos iniciados por empresas multinacionais, ao passo que empresas ou cidadãos russos iniciaram outros 26 casos contra suas contrapartes.

Ao longo do período neoliberal, a Rússia solicitou a adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1994 e, em 1995, assinou o Tratado da Carta da Energia (ECT, em inglês), que dava proteções aos investidores, equivalentes aos TBIs, no setor energético de toda a região eurasiática (Rubins e Azizjon, 2008).

O governo de Vladimir Putin (2000-2008; 2012-hoje) fez uma inflexão para uma política econômica mais nacionalista, resultando em uma mudança em relação aos tratados de proteção aos investimentos. De um lado, desacelerou o ritmo de assinatura de novos TBIs, sendo poucos deles ratificados pelo parlamento¹¹. De outro, também adotou um novo modelo TBI em 2001, que era mais restritivo, com diferenças relevantes em relação à versão da era Yeltsin. Sua disposição sobre solução de controvérsias previa que reclamações estariam sujeitas a arbitragem somente se todas as partes concordassem após o surgimento da disputa, um fato improvável. Em 2002, uma legislação subsequente reinseriu

¹⁰ Ver <https://icsid.worldbank.org/about/member-states/database-of-member-states>

¹¹ No governo Putin (2000-2008) foram assinados treze TBIs.

parcialmente algumas das proteções dos TBIs anteriores (Rubin e Azizjon, 2008, p. 104).

A década de 2000 foi marcada por um aumento dos preços das commodities energéticas e uma estabilização da economia russa, fortalecendo a posição do governo, que não via benefício em limitar seu *policy space* em negociações com investidores estrangeiros (Rubin e Azizjon, 2008). Essa posição ficou reforçada após o caso da petrolífera Yukus, cujos acionistas levaram a Federação Russa à arbitragem internacional com base no Tratado da Carta de Energia, exigindo indenização pela dissolução da companhia¹².

O desgaste resultante deste caso levou o governo à elaboração, em 2016, de um Regulamento de Entrada em Tratados Internacionais de Incentivo e Proteção Mútua de Investimentos. Segundo Klimov e Panov (2017), as diretrizes não são vinculantes, mas se baseiam em lições aprendidas de recentes disputas particularmente o caso Yukus.

As diretrizes restringem a definição de investidor, afirmando que cidadãos de um país anfitrião não podem buscar proteção sob o TBI. A empresa precisa ter atividade comercial significativa no país de sua constituição, evitando, assim, o “*treaty shopping*”, prática comum de empresas que buscam se beneficiar das regras de tratados entre diferentes países nos quais têm algum investimento, mesmo não sendo seu país de origem (Klimov e Panov, 2017, p. 30; Rybynok, 2017). Adicionalmente, um novo tratado deve valer somente para investimentos feitos após sua entrada em vigor, e não antes. Também é excluída a aplicação provisória do TBI. A aplicação provisória do Tratado da Carta da Energia foi uma das questões-chave no caso Yukos (Rybynok, 2017). O novo regulamento

¹² A empresa foi acusada de fraude e declarada falida em 2006, sendo vendida parcialmente para o grupo Rosneft. A arbitragem baseou-se no Tratado da Carta de Energia, assinado, porém não ratificado. O tratado, prevê a possibilidade de aplicação provisória, utilizada pelos antigos acionistas para reclamar indenização do Estado russo frente ao Tribunal Permanente de Arbitragem. Em 2016, outra decisão, agora holandesa anulou a decisão anterior. A Rússia apelou, mas em 2020, foi condenada a pagar US\$ 50 bilhões em indenizações (Rybynok, 2017).

exclui eventos como guerras e distúrbios civis, bem como atos do governo, incluindo tributação e licenças relacionadas à propriedade intelectual, do escopo de “expropriação” (Rybynok, 2017).

No que tange às disputas entre investidor e o Estado, um novo tratado de investimento deve conter um “período de resfriamento” obrigatório de 180 dias e requisitos detalhados sobre a notificação de disputas. O investidor poderá iniciar a arbitragem, somente com relação às reivindicações feitas na notificação de disputa (Klimov e Panov, 2017, p. 31). De acordo com Rybynok (2017), a maioria dos atuais TBIs russos permite que a Federação Russa introduza exceções ao tratamento nacional a investimentos estrangeiros, em particular no setor de energia e serviços públicos. O novo regulamento prevê que os mecanismos de solução de controvérsias devem ser excluídos do escopo do princípio da nação mais favorecida.

A Rússia tem relações históricas com alguns países da América Latina e Caribe desde o período soviético. A dissolução da União Soviética significou uma redução da influência econômica na região, ainda que vínculos políticos permaneçam fortes com alguns países. Os investimentos existentes estão concentrados na exploração de recursos extrativos.

Tabela 8. Tratados Bilaterais de Investimentos (TBI) da Rússia na ALC

País	Assinado em	Em vigor desde	Terminado em
Cuba	1993	1996	-
Equador	1996	-	-
Argentina	1998	2000	-
Venezuela	2008	2009	-
Nicarágua	2012	2013	-
Guatemala	2013	-	-

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD (s/d).

Mapa 6. TBIs assinados entre Rússia e países da ALC (1989-2022)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD (s/d).

Análise dos TBIs da Rússia com países da América Latina e Caribe (ALC)

Analisamos os textos dos TBIs da Rússia com Cuba (1993), Equador (1996), Argentina (1998), Venezuela (2008), Nicarágua (2008) e Guatemala (2012)¹³. Mesmo assinados em décadas distintas, apresentam poucas diferenças entre si e seguem o modelo tradicional de proteção ao investidor estrangeiro.

Todos os tratados trazem uma *definição de investimentos* abrangente, incluindo bens móveis, imóveis, ações e participações, direitos de propriedade intelectual e contratos de concessão para

¹³ Ver <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/175/russian-federation?type=bits>

exploração de recursos naturais. Ainda, todos trazem o princípio do *tratamento justo e equitativo* e o *tratamento nacional* ao investidor estrangeiro. Porém, os tratados com Cuba e com Argentina resguardam o direito de definir as esferas de atividade nas quais os investidores estrangeiros podem ser excluídos ou restringidos (no caso do TBI com Argentina, apenas a Rússia detém este direito).

A cláusula da *nação mais favorecida* está presente em todos os TBIs, exceto as concessões decorrentes de zonas de livre comércio, união aduaneira ou econômica e mercado comum, além de acordos sobre bitributação. Uma particularidade dos TBIs russos é que também excetua desta cláusula as concessões e privilégios decorrentes de acordos da Federação Russa com os estados que faziam parte da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). No caso do TBI com a Argentina são excetuadas, ainda, concessões decorrentes de convênios com Itália e Espanha. Os tratados com Venezuela, Nicarágua e Guatemala esclarecem que nenhuma das Partes se compromete a conceder tratamento mais favorável do que aquele estabelecido na OMC, incluindo as obrigações do GATS.

Seguindo o modelo tradicional, os TBIs russos protegem contra *expropriações, nacionalizações ou medidas equivalentes*, exceto em razão de utilidade pública, de forma não discriminatória, seguindo o devido processo legal e mediante compensação imediata, justa e efetiva. Como mecanismo de *solução de controvérsias*, um investidor pode iniciar uma arbitragem internacional por meio da constituição de um tribunal *ad hoc*, seguindo as regras da UNCITRAL. O TBI com a Argentina prevê, adicionalmente, qualquer tribunal de arbitragem de uma das Câmaras de Comércio Internacionais, enquanto o TBI com a Venezuela especifica a Câmara de Comércio de Estocolmo. Já o TBI com a Guatemala prevê o CIADI como foro de arbitragem, por meio do mecanismo complementar.

Os TBIs russos na região não estabelecem restrições à *livre transferência* de recursos. Os tratados têm *duração* de 10 anos (com Equador, 15 anos), podendo permanecer em vigor por mais 10 anos

após o término. Nenhum dos tratados traz cláusulas de *responsabilidade social corporativa*.

Tabela 9. Características dos TBIs da Rússia com países da ALC

Cláusulas	TBIs da Rússia
Definição abrangente de investimento	Sim
Tratamento nacional	Sim, com especificações nos casos de Cuba e Argentina
Tratamento justo e equitativo	Sim
Nação mais favorecida	Sim, com exceções tradicionais
Proteção contra expropriações diretas e medidas equivalentes	Sim
Livre transferência de recursos	Sim
Mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado	Mecanismo complementar do CIADI e/ou tribunal <i>ad hoc</i> sob regras UNCITRAL, ou ainda Câmara de Estocolmo
Duração do tratado	10 ou 15 anos, com igual período de extensão da proteção após o término
Responsabilidade social e ambiental	Não

Fonte: Elaboração das autoras.

A África do Sul no regime internacional de investimentos

A África do Sul é uma das maiores economias da África, em 2021 ocupa o oitavo lugar no recebimento de investimentos estrangeiros globais (UNCTAD, 2022, p. 4). Durante o regime do apartheid, o país havia assinado apenas um tratado bilateral de investimento, precisamente com a ditadura de Strossner no Paraguai. Com o fim do apartheid, em 1994, houve um incremento significativo dos investimentos estrangeiros na África do Sul, bem como dos investimentos externos sul-africanos em outros países. Com isso, o país se juntou à “onda” de TBIs dos anos 1990, assinando 15 tratados, prioritariamente com países europeus. Atualmente, a África do Sul mantém 50 TBIs assinados e outros 11 acordos com provisão de investimentos. Dos TBIs, apenas 3 são com países latino-americanos: Cuba, Argentina e Chile¹⁴.

¹⁴ Ver <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/195/south-africa?type=tips>

Quando a África do Sul passou a integrar o regime internacional de investimentos, adotou o modelo de TBI já formulado pelos países desenvolvidos. Esses previam as cláusulas tradicionais de proteção ao investidor estrangeiro (Forere, 2018, pp. 257-259). Porém, recentemente, a África do Sul passou a questionar a efetividade dos TBIs, encerrando tratados de investimento antigos e revisando as leis domésticas. Verificou-se que o país não recebia IED significativos de parceiros com os quais assinou TBIs, e que continuava a receber investimentos de outros países sem ter um tratado. Os TBIs então não foram decisivos para atrair investimentos, frustrando a expectativa inicial para a entrada no regime internacional de investimentos no período pós-apartheid (Carim, 2015, p. 60).

O mais relevante foi perceber que certas disposições dos TBIs existentes eram incompatíveis com sua Constituição de 1994, particularmente suas disposições sobre expropriação e compensação justa e imediata, bem como outros programas que vieram posteriormente para promover a igualdade racial, como a Lei de Empoderamento Econômico Negro (*Black Economic Empowerment Act*), de 2001.

O caso que deslanchou o processo de revisão e encerramento dos tratados foi iniciado pela mineradora Foresti contra o Estado sul-africano, com base no TBI entre África do Sul e Itália, e África do Sul e Luxemburgo. Até os dias atuais, este é o único caso iniciado por uma multinacional estrangeira contra o Estado sul-africano. A África do Sul não é membro signatário do CIADI, porém este foro pode ser estabelecido em caso de controvérsias por meio do mecanismo complementar.

A empresa acusou o governo de ter expropriado os investimentos por meio de mudanças no direito de mineração sem compensação, resultado da nova Lei de Desenvolvimento de Recursos Minerais e Petrolíferos e Carta da Mineração, de 2002. A legislação visava corrigir desigualdades raciais ao garantir um percentual de participação aos sul-africanos negros, historicamente

desfavorecidos, em empresas e seus ativos (Morosini e Ratton Sanchez Badin, 2018)¹⁵. Assim, os reclamantes argumentaram que o Estado, ao promulgar a nova lei e a carta, teria expropriado (direta ou indiretamente) seus direitos minerais, pagando uma compensação insuficiente na forma de novos direitos minerários contrários à compensação padrão prevista nos TBIs. Argumentaram também que a reserva de 26% de propriedade para pessoas negras nas ações da empresa operadora também figurava expropriação. As duas partes chegaram a um acordo e a ação foi descontinuada. Porém, o processo mostrou que havia uma inconsistência entre os TBIs e plano estratégico nacional sul-africano (Forere, 2018, p. 260).

Tudo isso levou a África do Sul a revisar seus TBIs a partir de 2008. A revisão identificou um conjunto de preocupações relacionadas aos termos imprecisos e às deficiências na arbitragem internacional (Carim, 2015, p. 60). O governo sul-africano concluiu que o país deveria abster-se de firmar novos TBIs. Ainda, o país deveria fortalecer sua legislação doméstica, tornando a proteção aos investidores estrangeiros compatível com sua Constituição, incorporando exceções à proteção ao investidor quando justificadas em razão de políticas públicas em áreas como segurança nacional, saúde, meio ambiente, ou aquelas medidas desenvolvidas para lidar com injustiças históricas (Carim, 2015, p. 61).

É neste contexto que o país elaborou a Lei de Proteção de Investimentos, de 2015¹⁶. Segundo Forere (2018), a lei corrige as falhas dos TBIs em três dimensões: garante o direito de legislar em interesse público, aumentando *policy space* para a correção de desigualdades sociais e econômicas históricas, visando a realização progressiva de direitos socioeconômicos; alinha os direitos de propriedade à seção 25 da Constituição, permitindo o pagamento de

¹⁵ A Carta aumentou a participação de sul-africanos previamente desfavorecidos mediante a requisição de que investidores alcancem 26% de participação às pessoas negras em propriedade e 40% de participação na gerência e administração (Forere, 2018, p. 260).

¹⁶ Ver <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/157/investment-act>

compensações justas e equitativas, em vez de imediata e efetiva; e limita a arbitragem internacional apenas entre a República da África do Sul e o Estado sede do investidor (Estado-Estado), fazendo com que investidores estrangeiros esgotem os foros nacionais. A definição de investimento exclui aqueles de portfólio de curto prazo, e o tratamento nacional é previsto ao investidor estrangeiro em “circunstâncias semelhantes”. Ainda, a lei estabelece que não é considerado expropriação políticas que objetivam o bem-estar público e correção das desigualdades. A lei prevê um mecanismo de prevenção de disputas, e, em caso de controvérsias, a jurisdição passa a ser um tribunal sul-africano competente (Carim, 2015, p. 63).

Mesmo assim, o país procura se manter “atrativo” aos investidores, mantendo obrigações e mecanismos de proteção ao investimento. Conforme afirma Bond (2014), apesar de ter manter uma retórica que, aparentemente, desafia o *status quo* internacional, o governo sul-africano mantém condições favoráveis às empresas, independente de ter ou não tratados de proteção de investimento, aperfeiçoando outras legislações. Isso pode ser observado na aprovação, em 2019, da Lei de Emenda à Concorrência¹⁷, que busca facilitar investimentos e melhorar os mecanismos de *screening*.

No cenário das relações econômicas entre África do Sul e América Latina, Carim (2015) afirma que a África do Sul se comprometeu com dois governos da região a rescindir os TBIs por consentimento mútuo. Os três TBIs negociados entre países latino-americanos e a África do Sul foram assinados ainda na década de 1990, estando apenas um em vigor. Ainda assim, é possível observar que ocorreu uma aproximação política entre África do Sul e Brasil com em fóruns multilaterais Sul-Sul, como no caso do IBAS e do BRICS (Lechini e Marchetti, 2021, p. 235).

¹⁷ Ver <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/265/competition-amendment-act-2018>

Tabela 10. *Tratados Bilaterais de Investimentos (TBIs) da África do Sul na ALC*

País	Assinado em	Em vigor desde	Terminado em
Cuba	1995	1997	-
Argentina	1998	2001	2017
Chile	1998	-	-

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD (s/d).

Mapa 5. *TBIs assinados entre África do Sul e países da ALC (1989-2022)*

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UNCTAD (s/d).

Análise dos TBIs da África do Sul com países da América Latina e Caribe (ALC)

Analizamos os textos dos tratados bilaterais da África do Sul com Cuba (1994), Argentina (1998) e Chile (1998). Todos são da primeira geração e reproduzem o modelo tradicional de TBI. Eles trazem

uma *definição de investimentos* abrangente, cobrindo bens móveis e imóveis, títulos, empréstimos, participação em empresas, direitos de propriedade intelectual e concessões para a exploração de recursos naturais.

Todos trazem o princípio de *tratamento justo e equitativo*, além do *tratamento nacional* ao investidor estrangeiro e a cláusula da *nação mais favorecida*, com as exceções tradicionais para zonas de livre comércio, união aduaneira e acordos sobre tributação. Porém, o TBI com o Chile estabelece que tais cláusulas não devem ser interpretadas de modo a obrigar a África do Sul a estender aos investidores benefícios decorrentes de medidas destinadas a promover a conquista da igualdade em seu território, ou a proteger ou promover pessoas ou categorias de pessoas desfavorecidas por discriminação injusta. Ainda, os TBIs com Argentina e Chile excluem do princípio da nação mais favorecida vantagens decorrentes da ajuda e assistência ao desenvolvimento.

Os três protegem contra *expropriações ou medidas com efeito equivalente*, exceto em interesse público, de forma não discriminatória, de acordo com o devido processo legal e mediante o pagamento de indenização imediata, adequada e efetiva. Em caso de controvérsia, o investidor estrangeiro pode iniciar uma arbitragem internacional. África do Sul não é signatária do CIADI e é um dos foros previstos, por meio do mecanismo complementar, nos tratados com Argentina e Chile, mas não Cuba. Os demais mecanismos de *solução de controvérsias* são tribunais ad hoc seguindo as regras da UNCITRAL, ou a Câmara Internacional de Comércio (no caso de Cuba).

Os TBIs com países da ALC preveem a *livre transferência de recursos*, porém, nos três tratados, esta cláusula não se aplica a estrangeiros com residência permanente na África do Sul. O TBI com Chile estabelece que o capital investido no país poderá ser transferido de forma livre somente após um ano.

Os tratados têm *duração* de 20 anos (Cuba) ou 10 anos (Argentina e Chile), podendo suas cláusulas permanecerem vigentes até

10, 15 ou 20 anos após seu término. Nenhum dos tratados trazem disposições sobre *responsabilidade social corporativa*.

Tabela 11. Características dos TBIs na África do Sul com países da ALC

Cláusulas	TBIs África do Sul
Definição abrangente de investimento	Sim
Tratamento nacional	Sim, com exceção do TBI com Chile para medidas de igualdade racial
Tratamento justo e equitativo	Sim, com exceção do TBI com Chile para medidas de igualdade racial
Nação mais favorecida	Sim, com exceções tradicionais e nos TBIs com Chile e Argentina
Proteção contra expropriações diretas e medidas equivalentes	Sim
Livre transferência de recursos	Sim
Mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado	Mecanismo complementar do CIADI e/ou tribunal <i>ad hoc</i> sob regras UNCITRAL e Câmara Internacional de Comércio
Duração do tratado	10 a 20 anos, com extensão da proteção pelo mesmo período após término
Responsabilidade social e ambiental	Não

Fonte: Elaboração das autoras.

Conclusão

Este trabalho analisou a inserção dos países BRICS no regime internacional de investimentos e os modelos de tratados utilizados com países da América Latina e Caribe. Com base na revisão da literatura recente e análise documental dos textos dos tratados de cada país BRICS com países latino-americanos, buscamos verificar em que medida os BRICS reproduzem o modelo tradicional de TBIs ou se logram inovar com modelos alternativos.

Nossa análise permite concluir que, de um lado, os países dos BRICS vêm impulsionando reformas no regime internacional de investimentos de diferentes formas: término de tratados antigos que não mais se adequam às realidades atuais, elaboração de novos modelos e diretrizes para novos tratados, ou mudanças nas

suas legislações nacionais sobre investimento estrangeiro. Por outro lado, no que tange às relações com países da América Latina e Caribe, quatro dos BRICS aqui analisados — China, Índia, Rússia e África do Sul — utilizam o modelo tradicional de TBI, reforçando suas regras e princípios que garantem direitos ao investidor estrangeiro em detrimento do direito soberano dos Estados de regular em interesse público, em matérias fundamentais para as sociedades, como meio ambiente, saúde, trabalho e estabilidade macroeconômica. Apenas o ACFI brasileiro traz um modelo de acordo diferenciado, que garante o espaço regulatório e atenta, ainda que de forma limitada, às preocupações sociais. Neste sentido, o ACFI responde parcialmente às críticas historicamente apontadas aos TBIs tradicionais, diferenciando-se assim dos TBIs dos demais BRICS, apesar de algumas limitações.

É preciso, ao mesmo tempo, observar que os países da América Latina e Caribe e os BRICS acumularam experiências com tais tratados desde o fim dos anos 1980. Portanto, já passaram por experiências negativas que impulsionaram auditorias, reformas ou mesmo o término dos tratados (como nos casos do Equador, da África do Sul e da Índia). Todas as mudanças promovidas por esses países advêm da experiência acumulada. Já o ACFI ainda não foi realmente “testado” e colocado em prática, para que seja possível verificar seus efeitos ou mesmo questionar a necessidade ou não deste arcabouço jurídico. A experiência negativa dos países latino-americanos mostra que parece ser melhor não ter este tipo de acordo. Nossa avaliação é que, para ser aperfeiçoado como instrumento efetivo de cooperação entre os países, os aspectos de responsabilidade social, proteção do meio ambiente, saúde e direitos humanos, devem se tornar prioridade dos governos e condição para facilitação de investimentos. Somente assim os acordos de investimento Sul-Sul entre Brasil, os BRICS e países da ALC podem ser efetivamente uma alternativa direcionada ao desenvolvimento social, ambiental e humano dos países parceiros.

Bibliografia

Atingidos pela Vale (AIAAV) (2021, abril). *Vale Unsustainability Report 2021*. <https://www.atingidosvale.com/vale-unsustainability-report-2021>

Arroyo, Alberto; Ghiotto, Luciana (2017). Brasil y la nueva generación de acuerdos de cooperación y facilitación de inversiones: un análisis del tratado con México. *Relaciones Internacionales*, 26(52), 39-54.

Barcena, Lucía et al. (2020). Tratados de protección de inversiones y demandas inversor-Estado en América Latina. Un balance de 25 años de privilegios de los inversores por sobre los derechos ciudadanos. Em: Ghiotto, Luciana; Lattera, Patricia (Eds.), *25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina: Análisis y perspectivas críticas*. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo y Plataforma América Latina Mejor sin TLC.

Bath, Vivienne (2018). The South and Alternative models of trade and investment regulations: Chinese investment and approaches to international investment agreements. Em: Morosini, Fabio; Ratton Sanchez Badin, Michelle (Eds.), *Reconceptualizing International Investment Law from the Global South*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bond, Patrick (2014). South Africa: Walk Left, Talk Right. *Counterpunch*, 5/12. <https://www.counterpunch.org/2014/12/05/south-africa-talk-left-walk-right/>

Carim, Xavier (2015). International Investment Agreements and Africa's Structural Transformation: A Perspective from South Africa. *Investment Treaties: Views and Experiences from Developing Countries*. Genebra: South Centre.

Du, Juan (2022). Restrictive ISDS clauses under Chinese BITs: interpretations and implications for China. *Asia Pacific Law Review*, 30(2), 382-400. <https://doi.org/10.1080/10192557.2022.2085411>

Forere, Malebakeng (2018). The new South African Protection Investment Act: Striking a balance between attraction of FDI and redressing the apartheid legacies. Em: Morosini, Fabio; Ratton Sanchez Badin, Michelle (Eds.), *Reconceptualizing International Investment Law from the Global South*. Cambridge: Cambridge University Press.

FDC – Fundação Dom Cabral. *Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2016*. Nova Lima: FDC, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3gEr495>.

Garcia, Ana (2015). *A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica sobre a relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas.

Garg, Saurabh; Tripathy, Ishita; Roy, Sudhanshu (2016). The Indian Model Bilateral Investment Treaty: Continuity and Change. Em: Singh, Kavaljit; Ingle, Burghard (Eds.), *Rethinking Bilateral Investment Treaties: Critical Issues and Policy Choices*. Amsterdam; New Delhi: SOMO; Both Ends; Madhyam.

Godinho, Daniel; Cozendey, Carlos (2015, 24 de julho). Novos acordos de investimento no menu. *Valor Econômico*. <https://valor.globo.com/opinia0/coluna/novos-acordos-de-investimentos-no-menu.ghtml>

IRLS — Instituto Rosa Luxemburg Stiftung et al. (Org.) (2009). *Transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. São Paulo: Editora Expressão Popular.

Kato, Karina; Garcia, Ana (2023). “Valeu a pena?” An assessment of Vale’s operations in Mozambique through the prism of the International Articulation of those Affected by Vale. *The Extractive Industries and Society*, 14. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214790X23000266>

Klimov, Yaroslav; Panov, Andrey (2017). Russia’s new guidelines on future bilateral investment treaties. *International Arbitration Report*, 8.

Labin, Dmitry (2019, 1 de dezembro). Russia’s International Investment Treaties: Recent Development. SSRN. <https://ssrn.com/abstract=3509084>

Lechini, Gladys; Marchetti, Augustina (2021). Latin America and South Africa in the 21st century. A romance with no future? The cases of Brazil, Argentina and Venezuela. Em: Gardini, Gian Luca (ed.). *External Powers in Latin America*. Geopolitics between Neo-extractivism and South-South Cooperation. London: Routledge.

Morosini, Fabio; Xavier Junior, Ely Caetano (2015). Regulação do investimento estrangeiro direto no Brasil: da resistência aos tratados bilaterais de investimento à emergência de um novo modelo regulatório. *Revista de Direito Internacional*, 12(2), 420-447. <https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/3586>

Morosini, Fabio; Ratton Sanchez Badin, Michelle (2018). An introduction. Em: Morosini, Fabio; Ratton Sanchez Badin, Michelle (Eds.), *Reconceptualizing international investment law from the Global South*. Nova York: Cambridge University Press.

Ranjan, Prabhash (2016). India’s Bilateral Investment Treaty Programme — Past, Present and Future. Em: Singh, Kavaljit; Ingle, Burghard (Eds.), *Rethinking Bilateral Investment Treaties: Critical*

Issues and Policy Choices. Amsterdam; New Delhi: SOMO; Both Ends; Madhyam.

Rubins, Noah; Azizjon, Nazarov (2008). Investment treaties and the Russian Federation: baiting the bear? *Business Law International*, 9(2), <https://www.international-arbitration-attorney.com/wp-content/uploads/arbitrationlawRubins-Russian-BITs1.pdf>

Rybynok, Marianna (2017, outubro). The 2016 Russian guidelines on future BITs: have your cake and eat it. *Financier Worldwide Magazine*.

Sauvant, Karl; Nolan, Michael (2015). China's Outward Foreign Direct Investment and International Investment Law. *Journal of International Economic Law*, 18(4), 893-934. Oxford.

Singh, Kavaljit (2015, 25 de fevereiro). Transformation of the international investment agreement regime: A BRICS perspective. *Madhyam*. <https://www.madhyam.org.in/transformation-of-the-international-investment-agreement-regime-a-brics-perspective/>

Slipak, Ariel; Ghiotto, Luciana (2019). América Latina en la Nueva Ruta de la Seda: el rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter)hegemónica. *Cuadernos del CEL*, 4(7), 26-55.

UNCTAD (2018, maio). Recent Developments in the International Investment Regime. *IIA Issues Note*, 1. https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcbinf2018d1_en.pdf

UNCTAD (2022). *World Investment Report 2022. International tax reform and sustainable investment*. Geneva: United Nations. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2022_overview_en.pdf

UNCTAD (s/d). International Investment Agreements Navigator. <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>

Vandavelde, Kenneth J. (2009). A Brief History of International Investment Agreements. Em: Sauvart, Karl e Sachs, Lisa (Eds.), *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment: Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties, and Investment Flows* (pp. 3-36). Nova York: Oxford University Press.

Zubizarreta, Juan Hernández (2015). The New Global Corporate Law. Em: Buxton, Nick; Dumontier, Madeleine. *State of Power*. Amsterdam: TNI. <https://www.tni.org/en/stateofpower2015>

Anexo 1. China comércio, investimento

O comércio entre a China e a América Latina tem crescido consideravelmente nas duas últimas décadas e tal dinâmica se manifesta claramente na análise das relações comerciais bilaterais entre o país asiático e Brasil, Bolívia, Chile, Costa Rica, Colômbia, Equador e Peru¹⁸. A China é um dos principais parceiros comerciais desses sete países, sendo, atualmente o principal parceiro comercial do Brasil, do Chile e do Peru (Trading Economics, 2023; MDIC, 2023).

Tabela 1. Comércio bilateral entre América Latina e China

País (Ano)	Volume exportado (Milhões USD)	% da China no total das exportações	Volume importado (Milhões USD)	% da China no total das importações	Principal produto exportado
Bolívia (2022)	785	5,8%	2.530	19%	Metais preciosos
Brasil (2022)	89.427	26,8%	60.744	22,3%	Soja in natura
Colômbia (2021)	3.660	9%	14.800	25%	Petróleo bruto
Costa Rica (2021)	309	2,2%	2.940	16%	Equipamentos médicos
Chile (2022)	38.450	40%	26.410	26%	Produtos de cobre
Equador (2021)	4.070	15%	6.040	24%	Crustáceos e peixe
Peru (2021)	17.990	32%	14.600	29%	Produtos de cobre
TOTAL	154.664 (Milhões USD)	18,68% (Média)	128.020 (Milhões USD)	23,04% (Média)	—

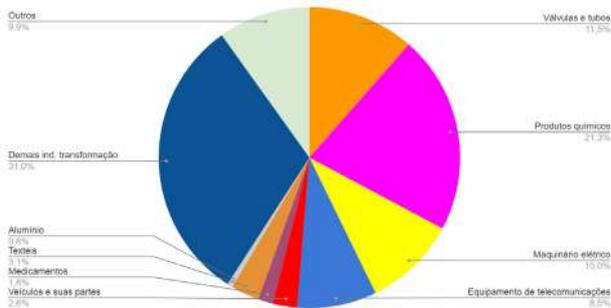
Fonte: Elaboração própria partir de dados das bases COMEXSTAT e Trading Economics.

A relação comercial entre a China e os países em questão reflete uma grande assimetria. Os países latino-americanos concentram suas exportações para o país asiático em uma gama pouco variada de produtos primários de baixo valor agregado provenientes da indústria extrativa (cobre, minério de ferro, petróleo bruto, zinco), do

¹⁸ Esses países foram escolhidos pelo fato de cinco deles comporem a panamazônia (Brasil, Colômbia, Equador, Bolívia, Peru) e dois outros, apesar de não se situarem na panamazônia, terem TLCs com a China (Chile e Costa Rica).

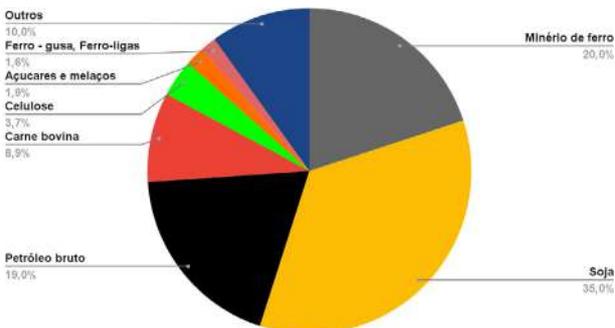
agronegócio (soja e proteína animal), mas também recursos pesqueiros (crustáceos). Já as importações desses países provenientes da China são muito mais diversificadas e se baseiam em produtos manufaturados com variados graus de agregação de valor, compreendendo desde produtos pouco complexos, como produtos de ferro e aço, até maquinário elétrico e equipamentos de telecomunicação sofisticados.

Gráfico 1. Brasil: importações da China (2022)



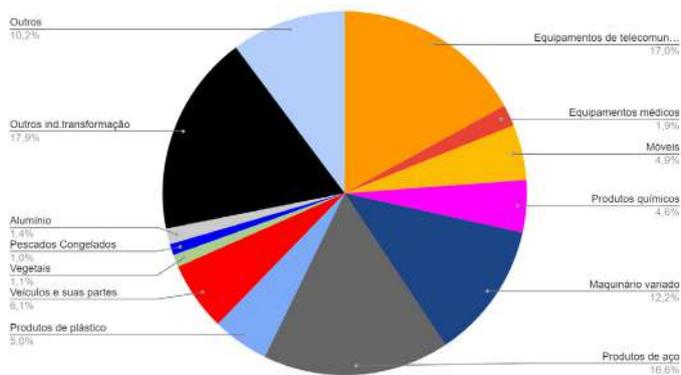
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 2. Brasil: Exportações para a China (2022)



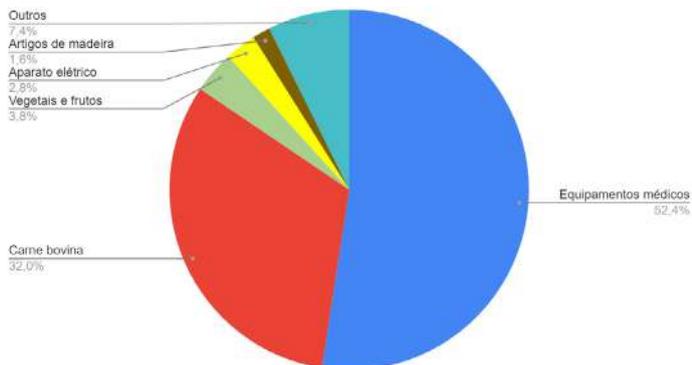
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 3. Importações costarriquenhas da China (2021)



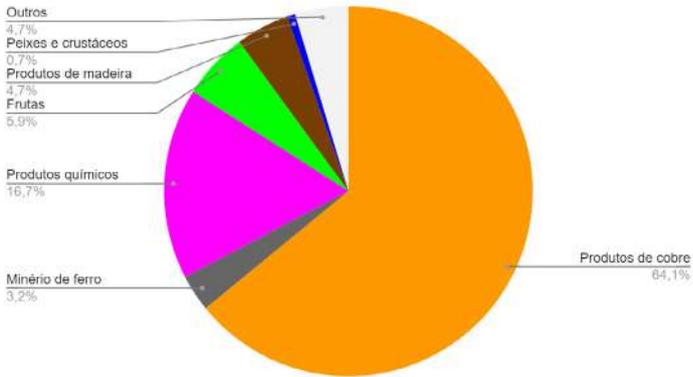
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 4. Exportações da Costa Rica para a China (2021)



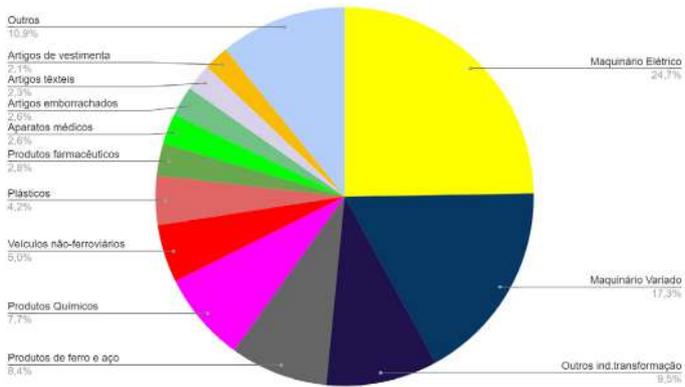
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 5. Exportações chilenas para a China (2021)



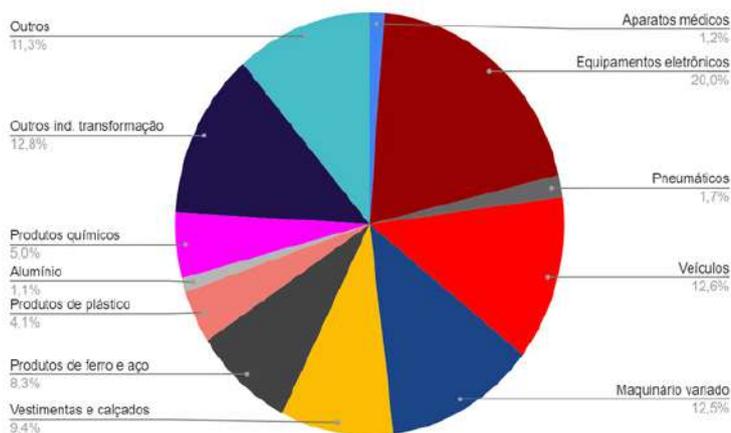
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 6. Importações colombianas da China (2021)



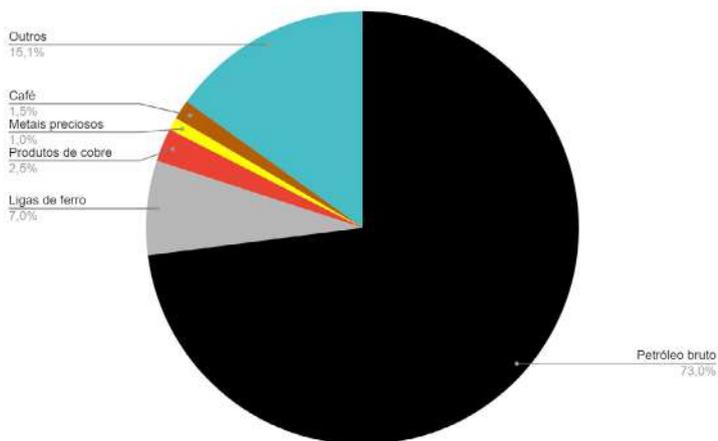
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 7. Importações chilenas da China (2022)



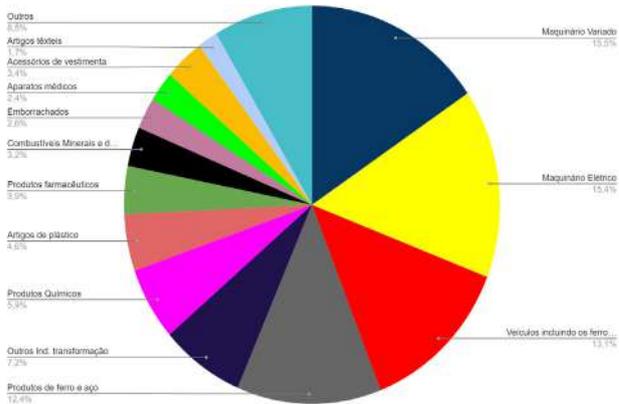
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 8. Exportações colombianas para a China (2021)



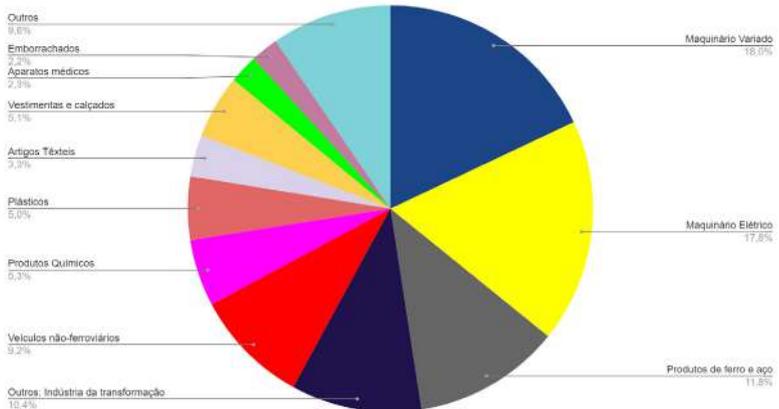
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 9. Importações equatorianas da China (2021)



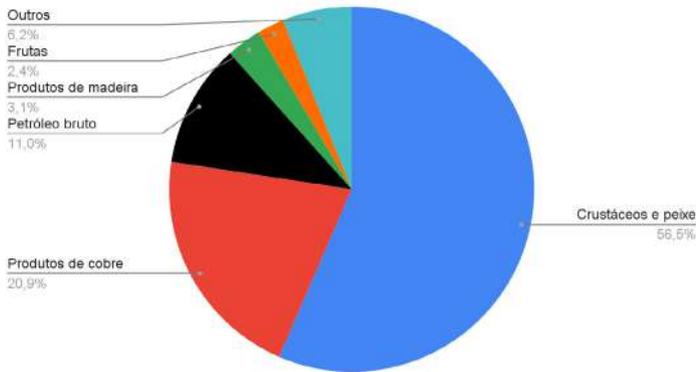
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 10. Importações peruanas da China (2021)



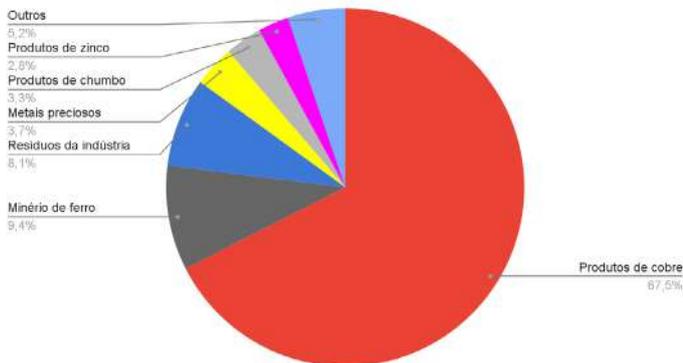
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 11. Exportações equatorianas para a China (2021)



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 12. Exportações peruanas para a China (2021)

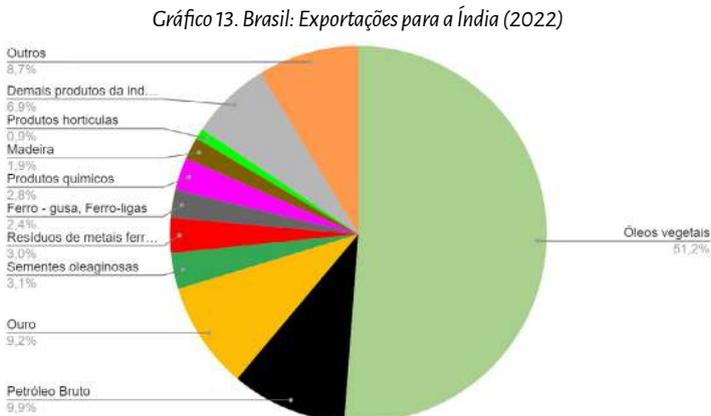


Fonte: Elaboração própria.

A China, pelo seu enorme peso tanto nas exportações quanto nas importações dos sete países em questão, tem uma influência enorme sobre essas economias. Trata-se de uma dinâmica na qual é o principal mercado para as *commodities* da região e a principal exportadora de manufaturas para a América do Sul, estando portanto nas duas pontas. Isso tem como implicação a tendência da

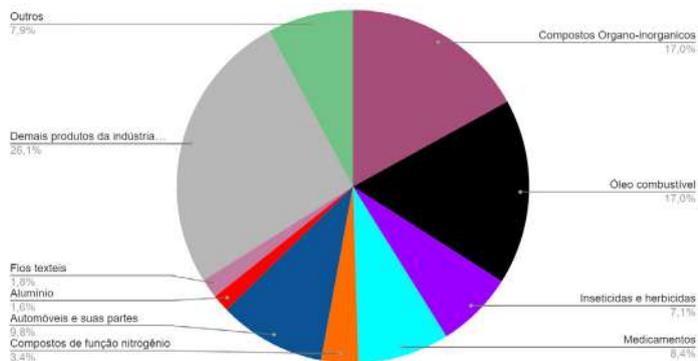
perpetuação da condição dos países sul-americanos como primário exportadores, especialmente os países menos industrializados, mas também a perda de participação dos países mais industrializados da região — como o Brasil — nas exportações de produtos manufaturados no seu mercado intrarregional, no qual passam a ter crescente competição do país asiático (Severo, 2021, p. 50). Trata-se de uma interdependência econômica assimétrica, que tende a gerar no médio e longo prazo reprimarização e desindustrialização das economias dos países em questão.

A continuação, apresentamos graficamente o comércio bilateral do Brasil com os outros BRICS:



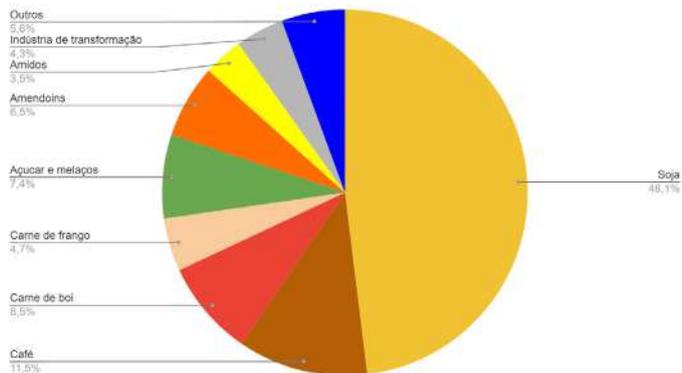
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 14. Brasil: Importações da Índia (2022)



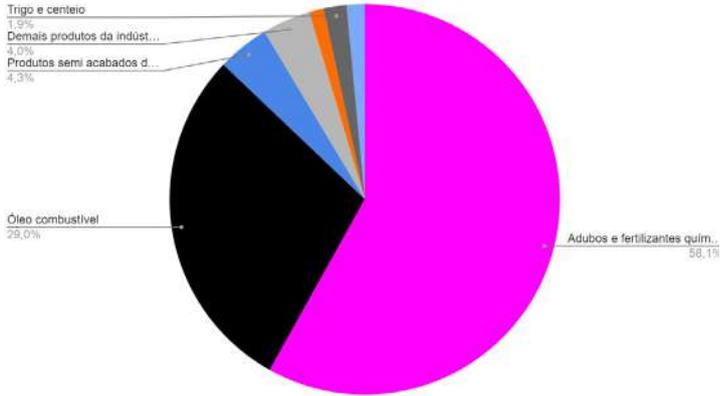
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 15. Brasil: Exportações para a Rússia (2022)



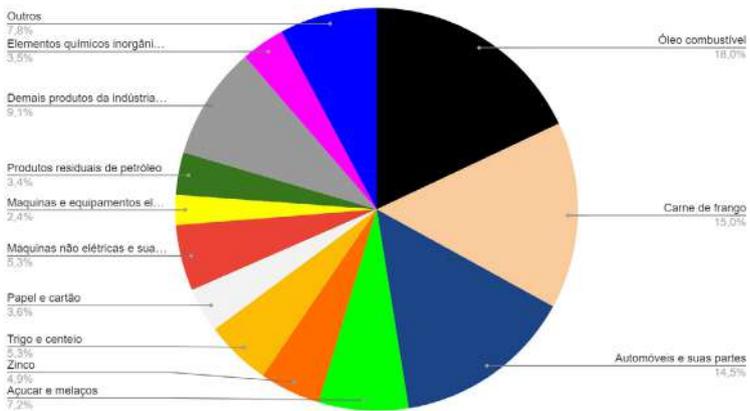
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 16. Brasil: Importações da Rússia (2022)



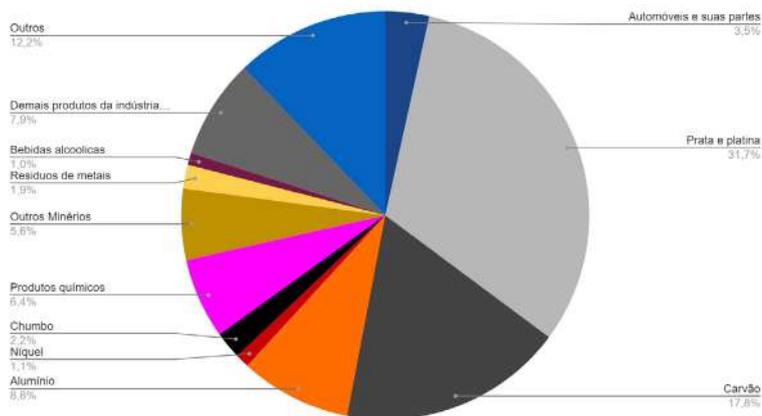
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 17. Brasil: Exportações para a África do Sul (2022)



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 18. Brasil: Importações da África do Sul (2022)



Fonte: Elaboração própria.

Investimentos chineses na ALC

As empresas chinesas com maior destaque, em termos de valor, são a China National Petroleum Corporation, SINOPEC, China Three Gorges e State Grid. Além dessas quatro grandes estatais chinesas dos setores de petróleo e de energia elétrica, destacam-se duas empresas do setor de mineração, a CRCC Tongguan Investment CO (consórcio formado pela China Railway Construction Corp. e Tongling Nonferrous Metals Group Holdings Co.) e China Minmetals.

Os tratados bilaterais de investimentos impactam o volume de investimentos?

Tabela 2. Investimentos chineses na América Latina (2010-2022)

País	Volume de investimentos (Milhões de USD)	Número de projetos	Setor principal (Milhões de USD)	Tem TBI com a China?
Chile	18.013	36	Energia	Sim
Costa Rica	188	3	Indústria Manufatureira (eletrônicos)	Sim
Peru	22.300	23	Indústria extrativa (mineração)	Sim
Bolívia	3.335	12	Indústria extrativa	Sim
Brasil	72.400	138	Energia	Não
Colômbia	3.367	19	Indústria extrativa (petróleo)	Sim
Equador	2.140	7	Indústria extrativa (mineração)	Sim (acaba de ser firmado um segundo TBI com a China)

Fonte: Elaboração própria.

Tendo em vista os sete países selecionados no presente estudo, os Tratados Bilaterais de Investimentos parecem ter favorecido apenas dois dos cinco países que têm tal tipo de acordo firmado com a China, sendo eles o Chile e o Peru. Apesar de ambos os países terem sido receptores de um expressivo volume de investimentos chineses fortemente concentrados no setor de mineração, no caso do Chile o setor de energia foi o que recebeu maior volume de investimentos, contando com uma série de aquisições realizadas pela chinesa State Grid focadas no segmento de transmissão — tal fato apresenta um paralelo interessante com o que ocorreu ao longo da década no Brasil.

O Brasil, o único país da análise que não tem TBI com a China, se destaca como o principal destino dos investimentos chineses na América Latina. Os investimentos chineses no Brasil se concentraram no setor de energia, em termos de volume, mas o setor de indústria manufatureira domina em termos de número

de projetos. Há no Brasil uma crescente diversificação dos investimentos chineses.

Bolívia, Costa Rica, Equador e Colômbia apesar de terem TBIs com a China não foram destino de investimentos do país asiático no mesmo volume que Chile e Peru, que também possuem TBI com a China e ficaram muito longe do volume de investimentos recebidos pelo Brasil. Três observações, no entanto, devem ser feitas em relação a isso. Em primeiro lugar, deve-se ter em mente que o tamanho do mercado doméstico brasileiro torna o país bastante atrativo para alguns tipos de investimento.

Em segundo lugar, o Equador apesar de não receber um volume tão expressivo de investimentos, contou com o financiamento de bancos chineses para uma série de projetos de geração de energia hidrelétrica. Em terceiro lugar, a Colômbia, apenas recentemente passou a ser um receptor relevante de investimentos chineses devido a melhorias na sua relação com o país asiático.

Bibliografia

Severo, Luciano Wexell (2021). Breve análise sobre as recentes travas do processo de integração da América do Sul. Em: Sarti, Ingrid (Org.), *Sul Global e Integração Regional — A Política Externa Brasileira (2003-2016)*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

¿Son los TLC beneficiosos para Chile?

Un análisis de impacto a partir de los TLC con los principales socios comerciales de Chile

Andrea Sato Jabre, Gonzalo Durán Sanhueza, Santiago Rosselot Labella, Francisca Barriga Yumha y Paula Vidal Molina

Introducción

Según estudios recientes, Chile es el país que registra mayor número de tratados de libre comercio (TLC) a nivel comparado. La firma de estos TLC ha sido parte de una agenda política transversal a los distintos gobiernos de turno con posterioridad a la dictadura de Pinochet. De este modo, Chile presenta un largo período de exposición a los efectos de esta política.

En esta investigación buscamos analizar los efectos de los TLC sobre la sociedad chilena. En particular nos preguntamos: ¿son los TLC beneficiosos para Chile?, y para responder esta pregunta proponemos un análisis de impacto a partir de los tratados comerciales con los principales socios comerciales, a saber, la Unión Europea, Estados Unidos y China.

Esta pregunta de investigación es importante pues permite debatir en torno a la idea de desarrollo y su devenir histórico, quiénes

ganan y quiénes pierden. Refiere por lo tanto a una pregunta de economía política.

Nuestro punto de partida teórico se encuentra en las discusiones sobre desarrollo inconcluso, en especial teniendo en cuenta las relaciones entre los países del centro y de la periferia, en otras palabras, entre el norte y el sur global. Este trabajo se nutre de obras de elaboración reciente, como lo es la de Maristella Svampa y su idea del consenso de los *commodities*, y también de obras clásicas, que aportan contenido teórico de enorme pertinencia para entender la dinámica actual del modo de producción capitalista, como lo es la obra prima de Karl Marx, *Das Kapital*.

Para entender los posibles efectos de los tratados de libre comercio en la sociedad, hemos optado por un enfoque deductivo. Esto significa que traemos un enfoque teórico particular (leyes del movimiento del capital, teoría económica marxista) a partir del cual estimamos los posibles efectos de los TLC sobre el bienestar social. En este caso, la relación causa efecto se entenderá a través de una perspectiva teórica y su correlato con los resultados empíricos. Esto no significa que la explicación a proporcionar sea la única posible, sino una de muchas, pero sí que cuenta con un fundamento teórico que la respalda.

Usamos una metodología que incluye revisión de los tratados de libre comercio (Unión Europea, Estados Unidos y Chile), análisis y discusión de obras relativas a nuestro tema de investigación, refinamiento y encuadre teórico, y análisis empírico sobre la base de datos oficiales. Con la información cuantitativa realizamos un análisis de impacto de los TLC sobre variables socioeconómicas. El objetivo es revisar la trayectoria de grandes tendencias antes y después de la firma de los TLC. Este estudio incluye el uso de trabajo adelantado por parte del equipo de investigación: dos obras nos ayudan en este objetivo: una referida al estudio de las categorías económicas marxistas y el caso de Chile; y otra sobre los TLC en general y Chile en las últimas tres décadas (Barriga Yumha et

al., 2022; Durán y Stanton, 2022). El período de análisis transcurre principalmente entre el año 2000 y 2020.

Este estudio se organiza de la siguiente forma. A continuación, se presentan los grandes socios comerciales de Chile vía TLC y los resultados macroeconómicos del proceso de profundización neoliberal. Luego, se presenta un análisis pormenorizado sobre el modelo primario exportador de Chile que retrata la evolución de los últimos años. Esto permite ir delineando nuestra respuesta a la pregunta de investigación. Posteriormente, revisamos algunos impactos de los TLC sobre el bienestar general. Finalmente, la sección final son las conclusiones.

Los grandes socios comerciales: Unión Europea, Estados Unidos y China

Desde la década de los noventa la principal estrategia comercial a nivel internacional de Chile fue la firma de acuerdos comerciales como los TLC y los TBI. El objetivo principal de Chile ha sido el aumento de sus exportaciones para dinamizar la economía chilena gracias al empuje de la competencia internacional. En Chile y Latinoamérica se instala la idea de que, a mayor crecimiento, mayor desarrollo. En esta ecuación, el aumento de las exportaciones era central para que Chile se convirtiera –por fin– en un país desarrollado (Villena, 2022). La estrategia de desarrollo comercial internacional era reducir aranceles, fomentar el consumo interno y aumentar las exportaciones progresivamente (Acosta y Brandt, 2017).

Este fomento a la exportación no vino aparejado con un proceso de industrialización o refinamiento de las materias primas, los productos no tenían valor agregado y no existía una propuesta de cambio a la matriz productiva dependiente de las potencias centrales. En este sentido, durante este período se puede observar que existe un mayor crecimiento principalmente por el aumento

de exportaciones, pero esto no tuvo impacto en una mejor redistribución de la riqueza, ni en diversificación productiva y tampoco en mejorar técnicamente la matriz productiva nacional (Durán y Stanton, 2022).

Dentro de la discusión en torno a los encadenamientos productivos, los acuerdos comerciales y TLC se vuelven importantes por las cláusulas que prohíben políticas en favor de esos encadenamientos productivo. El ejemplo para Chile es el TLC firmado con Estados Unidos (SUBREI, 2003b). En su artículo 3.11 se señala que “ninguna Parte podrá adoptar o mantener ninguna prohibición ni restricción a la importación de cualquier mercancía de la otra Parte o a la exportación o venta para exportación de cualquier mercancía destinada al territorio de la otra Parte”. Esto se aplica para la exportación, lo que dificulta un desarrollo integral del país dependiente, en este caso Chile. Esto se suma a que en el mismo punto 3, en el apartado 13 se establece:

ninguna Parte podrá adoptar o mantener cualquier arancel, impuesto u otro tipo de cargo sobre las exportaciones de cualquier mercancía al territorio de la otra parte, a menos que tal arancel, impuesto o cargo sea adoptado o mantenido sobre cualquier mercancía para consumo doméstico.

Lo que implica que no puede existir ningún tipo impuesto a la exportación de bienes comunes naturales, lo que impacta en el desarrollo de la industria nacional y también en lo que eventualmente se pueda recaudar en un escenario de actividades altamente dañinas para el medioambiente.¹ Esto se manifiesta en profundidad en los centrados vinculados a la minería del cobre (Correa, 2016a).

En cuanto al encadenamiento previo, el mismo TLC establece prohibición de políticas de “contenido local”, por lo que no se promueve la utilización de insumos que provengan de la producción

¹ Esto inhabilita una política de redistribución del plusvalor entre capitales por la vía estatal despolitizando la inversión, lo que supone mayor subordinación al mercado mundial.

nacional. La relocalización y la exportación bruta de los bienes comunes naturales actúan como una camisa de fuerza para la producción nacional, ya que se desincentiva la industria y el debate en torno a robustecer una matriz productiva fuera de las estructuras primarias de producción. Los países productores de materias primas no implementan procesos que puedan agregar valor a lo que se extrae en sus territorios.

En esta línea, en el período de alta exposición a TLC y acuerdos comerciales Chile firma convenios con sus tres mayores socios comerciales: EE. UU., China y la Unión Europea (UE). Para el caso de la UE, este acuerdo firmado en 1999, por primera vez se involucran cuestiones más allá del libre comercio y la rebaja en barreras arancelarias, también discute puntos respecto a la inversión, derechos de propiedad intelectual, compras gubernamentales, entre otros (Barriga Yumha et al., 2022). Es un acuerdo llamado de “tercera generación”, y desde el año 2015 se está debatiendo su modernización.

El primer objetivo del acuerdo establece “una Asociación política y económica entre las Partes basada en la reciprocidad, el interés común y la profundización de sus relaciones en todos los ámbitos de su aplicación” (SUBREI, 1994).

Es un acuerdo que abarca dimensiones comerciales como eje central, pero además involucra ámbitos sociales, culturales, tecnológicos y científicos. En el acuerdo se especifica que si las partes acuerdan, pueden ampliarse estas dimensiones.

El artículo 55 establece los siguientes objetivos (SUBREI, 1994): a) la liberalización progresiva y recíproca del comercio de mercancías; b) la facilitación del comercio de mercancías mediante, entre otras cosas, disposiciones acordadas en materias aduaneras y otras materias conexas, normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad, medidas sanitarias y fitosanitarias y comercio de vinos y de bebidas espirituosas y bebidas aromatizadas; c) la liberalización recíproca del comercio de servicios; d) el mejoramiento del ambiente inversor y, en particular,

las condiciones de establecimiento entre las Partes basadas en el principio de no discriminación; e) la liberalización de los pagos corrientes y de los movimientos de capital, de conformidad con los compromisos contraídos en el marco de las instituciones financieras internacionales y teniendo debidamente en consideración la estabilidad monetaria de cada Parte; f) la apertura efectiva y recíproca de los mercados de contratación pública de las Partes; g) la protección adecuada y efectiva de los derechos de propiedad intelectual, de conformidad con las normas internacionales más exigentes; h) el establecimiento de un mecanismo efectivo de cooperación en materia de competencia, i) el establecimiento de un mecanismo efectivo de solución de controversias.

Durante noviembre del 2022 el gobierno de Gabriel Boric firma el acuerdo de modernización con la UE en la misma línea de mantener la apertura comercial con Europa. Desde el gobierno de Boric se establece que la modernización del acuerdo permite un pacto más “verde” y con perspectiva de género. Este proceso de modernización del acuerdo económico con la UE se enmarca en los esfuerzos que hizo el gobierno de cerrar otros tratos comerciales como el acuerdo transpacífico o TPP11 (Nahuelhual Muñoz, 2022).

Para el caso de China, la negociación entre los países comienza en el año 2002, para entrar en vigencia el año 2006. Lo característico de este tratado es su progresividad, en la que en primera instancia se negocia el tratado de libre comercio de bienes, luego acuerdos suplementarios de comercio de servicios y de inversiones, y por último la modernización o profundización del TLC. Desde el año 2015, más del 97 % de las mercancías chilenas pueden ingresar al mercado chino libres de arancel. El mercado chino es el mercado que ha cobrado más relevancia para Chile en los últimos cinco años (Barriga Yumha et al., 2022).

En el artículo II del TLC se establecen los objetivos (SUBREI, 2033a): a) estimular la expansión y la diversificación del comercio entre las Partes; b) eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías entre las Partes; c)

promover las condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio; d) crear procedimientos efectivos para la implementación y aplicación de este tratado, para su administración conjunta y para la resolución de las controversias; e) establecer un marco para expandir y acrecentar los beneficios de este tratado mediante la promoción de la cooperación bilateral, regional y multilateral.

En la prensa nacional (Baorong, s.f.), columnistas consideran que existe un “beneficio compartido” entre las naciones, pero este beneficio compartido solo contempla el aumento de exportaciones que ha hecho Chile a la potencia asiática, especialmente porque China es el principal socio comercial en temas de cobre. Al hacer un análisis de los diez años de firmas de TLC con China, los analistas que respaldan esta política comercial asumen que el aumento y “diversificación” de productos de exportación están relacionados con economías primarias.

Mientras Chile exporta arándanos, manzanas y alpacas vivas, China envía a Chile autos, productos mecánicos y electrodomésticos (SUBREI, 2003a). Es difícil pensar en equiparar los beneficios que han tenido ambas economías gracias a los TLC.

Para el caso del TLC con EE. UU., se firma en el año 2003 y entra en vigencia para el año 2004. Este tratado vincula los temas tradicionales de comercio internacional, pero también incluye comercio electrónico, ambientales y laborales; se enmarca en los tratados de nueva generación en los cuales no solo se regulariza el comercio, sino amplias dimensiones propias de los Estados nación. En el año 2015 se completa el calendario de desgravación arancelaria (SUBREI, 2003b). Los objetivos de este TLC son los mismos que en el acuerdo con China. El senador Lagos Weber, que fue parte de las negociaciones de TLC con EE. UU., establece que Chile fue pionero en este tipo de acuerdos en Latinoamérica valorando la integración entre los países. El director general de relaciones económicas del gobierno de Piñera, Álvaro Jana, también establece que el TLC con EE. UU. abrió espacio para la industria chilena, pero los productos que Chile exporta a EE. UU. no están vinculados a

la industria y tampoco a la tecnología. Jana considera que el hecho de que Chile fuera el decimonoveno socio comercial de EE. UU. implicaba un acuerdo comercial equilibrado. Sin embargo, en un escenario en el cual EE. UU. durante más de una década fue el principal socio comercial de Chile, es difícil pensar que las naciones se integran desde condiciones similares.

Antecedentes macroeconómicos y el intercambio comercial en el período estudiado

La transnacionalización de la economía chilena ha sido un proceso impulsado desde la dictadura y consolidado después de esta (Fazio, 2000). Su desarrollo se ha concretado a través de la extranjerización de la propiedad de los medios de producción, el arribo de empresas multinacionales y con la firma de tratados de libre comercio, así como de otros acuerdos de liberalización.

La década de los noventa, si seguimos a Fazio (2000), estuvo marcada por una transnacionalización vía presencia creciente de capitales extranjeros. Hubo adquisiciones de empresas que antiguamente eran de propiedad del estado de Chile y que en dictadura y durante los noventa fueron privatizadas a fondos internacionales (sanitarias y empresas eléctricas, entre otras). La inversión extranjera directa aumentó y se fue generando la base de infraestructura que posteriormente –ya en la década de los años 2000– sería aprovechada por la vía de la expansión de los mercados internacionales. De acuerdo a Hugo Fazio, los “capitales transnacionales se apoderaron de un ‘pastel’ riquísimo que les proporciona, en años de precios normales en los mercados internacionales, una rentabilidad muy elevada” (Fazio, 2000, p. 16).

La rentabilidad sobre el patrimonio (ROE) es el indicador financiero que da cuenta de la velocidad a la cual se recupera una inversión inicial. Por ejemplo, la industria bancaria en Chile exhibe

ROE del orden de un 20 % anual.² Esto significa que deben pasar cinco años para recuperar la inversión. Se trata de un gran resultado considerando que las tasas de interés que entrega el sistema financiero pueden llegar a ser casi la mitad (en períodos de alta inflación). Pues bien, teniendo en cuenta este indicador, las empresas del Consejo Minero³ tuvieron un resultado entre 2006 y 2007 de un 116 %. Esto quiere decir que en un año se recuperó totalmente la inversión. En 2021, el ROE para estas empresas mineras habría sido de un 115 % (Caputo y Galarce, 2022).

Esta elevada rentabilidad sobre el patrimonio es el resultado de la combinación de distintas variables, siendo una de ellas la expansión de los mercados vía los TLC. Empresas como la Minera Escondida, de propiedad de la gigante BHP Billiton, vio aumentar su ganancia⁴ de 950 millones de dólares en 2002 a 8.363 millones de dólares en 2007. En 2006, esta empresa tuvo un inédito ROE de 190 % y en 2007 de 166 %.⁵ El *boom* que se experimenta en el precio de las materias primas favoreció a empresas chilenas como a empresas extranjeras presentes en Chile, tal como fue con el caso de Escondida. El enorme flujo de ganancias apropiadas por capitales transnacionales, como esta empresa minera, generó que en los años 2004, 2005 y 2006 hubiera un desahorro neto, o en palabras de Hugo Fazio, “Chile, de país importador de capitales, se transformó en colocador de recursos en el exterior” (Fazio, 2006a, p. 1).⁶ Así, la transnacionalización y la firma de TLC fueron factores que

² Dato de 2021, calculado con base en datos de Reporte Mensual de Información Financiera del Sistema Bancario de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF).

³ Es la asociación gremial que reúne a las empresas mineras de mayor tamaño que producen en Chile.

⁴ Ganancia EBITDA: Utilidad operacional antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es el mejor indicador para evaluar la salud financiera de una compañía (Bouwens, De Kok y Verriest, 2019).

⁵ Cálculos propios con base en información oficial de Minera Escondida.

⁶ Haciendo una actualización de esta cifra, se tiene que otros años con ahorro neto negativo son 2007, 2009 y 2010 (Cuentas Nacionales, Banco Central de Chile).

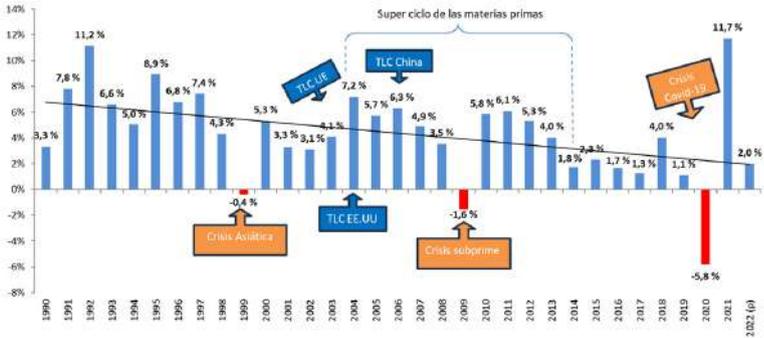
mejoraron la posición de quienes remesaban rentas hacia afuera de Chile.

Para estimar qué sucedió con el tamaño del mercado como consecuencia de la firma de tratados de libre comercio, podemos revisar las estadísticas del Servicio Nacional de Aduanas en lo referido al intercambio comercial. Entre 2002 y 2021, sube de 32 mil millones de dólares FOB a 172 mil millones de dólares FOB. En este intercambio hay una combinación de importaciones y de exportaciones, siendo estas últimas las que dominaron el proceso; dicho en otras palabras, la balanza comercial arrojó progresivamente superávits y el PIB de Chile creció con esta dinámica.⁷

De todos modos, la era que inaugura la firma de TLC con la UE, EE. UU. y China en la primera mitad de los años 2000 coincide – como se verá más adelante– con una recuperación en la tasa de ganancia de las empresas, que acentuará el rasgo desigual en la distribución del ingreso. Los años 2000 será también una década de menor crecimiento económico (aun cuando las empresas contrarrestan la caída tendencial en la tasa de ganancia). En otras palabras, la emergencia de los TLC en este período apuntaló un ritmo de crecimiento económico prorrico (ver secciones de tasa de ganancia y tasa de explotación).

⁷ El intercambio comercial como porcentaje del PIB pasa de un 45,7 % en 2002 a un 54,2 % en 2021. En 2008 llegó a un récord de 66 % (Servicio Nacional de Aduanas, s.f.).

Gráfico 1. Evolución del crecimiento PIB Chile 1990-2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por el Banco Central de Chile [Base de Datos Estadísticos, <https://si3.bcentral.cl/siete>, En Línea, consultados el 18 de octubre de 2023].

En la primera década de alta exposición a los tres TLC aquí estudiados, la inversión extranjera directa (IED) hacia Chile pasó de representar 3.486 millones de dólares en 2003 a 31.802 millones (2012). Como porcentaje del PIB, de un 4,6 % a 11,9 %, siendo este último un registro histórico. El aumento de la IED, tal como señaló Hugo Fazio, da cuenta de las altas rentabilidades y de la multitud de ventajas alcanzadas. Posterior al 2012, estas rentabilidades caen: i) en parte por el agotamiento del superciclo de los *commodities*, y ii) en parte por el nuevo ciclo político que comienza en Chile con el segundo gobierno de Bachelet y que tuvo como parte de sus respuestas una huelga del capital encabezada por los empresarios. Esto último puede apreciarse en el desglose de la cuenta de la IED y la inspección de la glosa “utilidades reinvertidas”, que caen sistemáticamente en 2013, 2014 y 2015,⁸ esto es, previo y durante la discusión de la reforma tributaria del gobierno de Bachelet, la

⁸ En 2013 cae casi un 38 %, en 2014 un 30 % y en 2015 un 73 % interanual (cálculos propios con base en los flujos de la cuenta financiera de balanza de pagos, Banco Central de Chile; [Base de Datos Estadísticos, <https://si3.bcentral.cl/siete>, En Línea, consultados el 18 de octubre de 2023]).

primera en la cual se reivindica el objetivo redistributivo de la misma, yendo más allá de ser un mero mecanismo de recaudación fiscal.⁹

Por países, en primer lugar, se ubica la inversión canadiense (13 % en 2021), seguida por la estadounidense (11 %). Posteriormente, aparece Países Bajos (9 %) y el Reino Unido (7 %). Si se dimensiona según bloque, Europa representa la mayor parte del *stock* de inversión directa pasiva (casi un 36 %). Las inversiones chinas en Chile representan un porcentaje menor del total; sin embargo, tal como lo señaló un estudio previo que hemos realizado (Gálvez, Rosselot y Sáez, 2022), las perspectivas son al alza y, de hecho, de acuerdo a la cartera de inversión atendida por la agencia estatal chilena InvestChile, en 2021, China está en el primer lugar con treinta proyectos que representan un monto total de 7.734 millones de dólares (le sigue Estados Unidos que con 110 proyectos representa 5.487 millones de dólares).

En la siguiente sección, veremos cómo se han comportado las exportaciones durante las dos últimas décadas, observando los principales sectores y productos exportados, y analizando cuál ha sido su relación con los tres principales socios comerciales de Chile.

Modelo primario exportador

El análisis realizado del sector exportador desde el año 2002 al 2022 está basado en información publicada por el Servicio Nacional de Aduanas, y los datos trabajados son presentados en dólares FOB¹⁰ corrientes.

⁹ Ver entrevista a uno de los autores en El Mostrador, 2014.

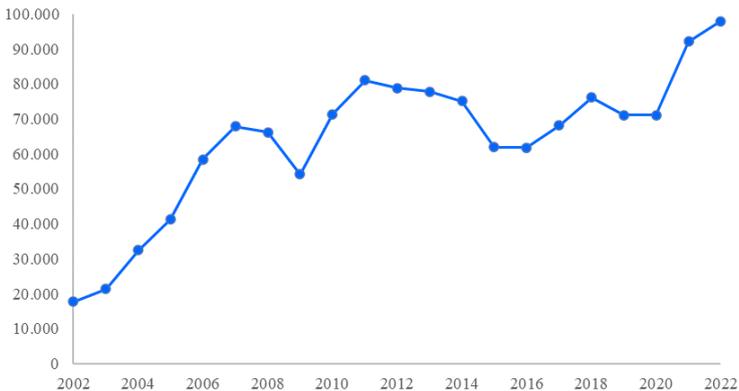
¹⁰ El Valor FOB se usa cuando “el vendedor se responsabiliza de colocar la mercancía extranjera para su uso o consumo en el país”, es decir, representa el valor de la mercancía de exportación en el punto de embarque.

Evolución de exportaciones totales

En primer lugar, es relevante identificar que, durante este período, el flujo total de exportaciones aumentó el 453 %. En otras palabras, las exportaciones del año 2022 correspondieron a 5,5 veces las exportaciones del 2002. Como proporción del PIB, el total de exportaciones de Chile en 2002 correspondió al 25,2 %, mientras que en 2022 fue de un 32,6 % del PIB.

Como observamos en el gráfico 2, el período de crecimiento más acentuado fue entre los años 2003 y 2007, con una variación promedio anual del 31 % del total de exportaciones, lo que coincide con la entrada en vigencia del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (2003), del TLC con Estados Unidos (2004) y del TLC firmado con China (2006). Por otro lado, al observar la serie completa, se tiene una tasa de crecimiento anual promedio del 10 %.

Gráfico 2. Evolución de exportaciones totales desde 2002 a 2022 en millones de dólares FOB corrientes



Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por el Servicio Nacional de Aduanas (2023b).

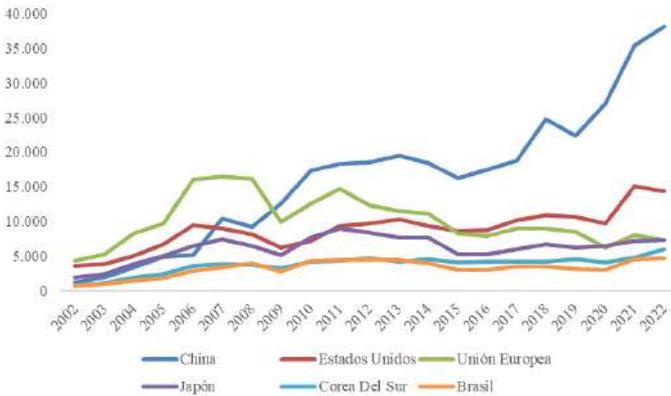
Evolución de exportaciones según principales socios comerciales

¿Cuáles han sido los principales socios comerciales de Chile durante este período? El *gráfico 3* muestra que, en 2022, el *principal socio comercial fue China* (38,9 % del total de exportaciones), seguido por *Estados Unidos* (14,7 %), la *Unión Europea* (7,5 %), *Japón* (7,5 %), *Corea del Sur* (6,1 %) y *Brasil* (4,8 %).

Sin embargo, esta composición no ha sido la misma durante todo el periodo de estudio. En 2002, el principal socio comercial era la Unión Europea, hacia la cual se enviaba un cuarto del total de exportaciones (24,6 %), seguido por EE. UU. (20,1 %), en tercer lugar se encontraba Japón (11,0%) y recién en cuarto lugar aparecía China, con el 7 % del total de exportaciones del año.

En 2007, un año después que entrase en vigencia el TLC firmado con China, este pasa por primera vez a EE. UU. en importancia relativa (15,3 % vs. 13,2 % del total de exportaciones, respectivamente), quedando en segundo lugar, solo detrás de la UE, que aún gozaba de un 24,4 % del total de exportaciones del año. Ya en 2015, con un consolidado liderazgo de China (26,3 % del total de exportaciones), EE. UU. se posiciona como el segundo socio comercial más importante (13,9 %), dejando a la UE en tercer lugar (13,4 %). Esta tendencia se profundiza en los últimos años del período analizado, con un crecimiento notable de la participación china, una proporción estable de EE. UU. y una disminución de las exportaciones con destino a la UE.

Gráfico 3. Evolución de exportaciones totales desde 2002 a 2022 en millones de dólares FOB corrientes, según los principales cinco socios comerciales de Chile en 2022

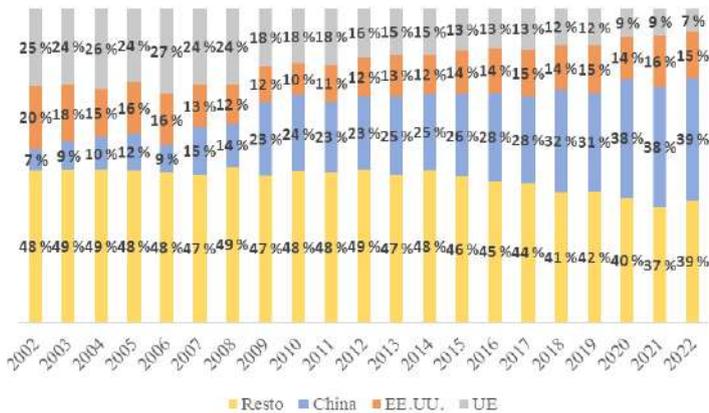


Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por el Servicio Nacional de Aduanas (2023b).

En resumen, vemos que este período se encuentra marcado por tres hechos principales en cuanto al destino de las exportaciones chilenas. En primer lugar, destaca un aumento exponencial de China como socio comercial; si las exportaciones hacia este destino representaban un 1,8 % del PIB en 2002, en 2022 lo hacían por un notable 12,7 %. En segundo lugar, la UE, pese a que sigue siendo el tercer principal socio comercial de Chile, ha mostrado una disminución significativa en su presencia total y relativa en las exportaciones, casi empatando con Japón el último año, representando el 7,5 % del total de exportaciones anuales y el 2,4 % del PIB. En tercer lugar, la posición de Estados Unidos se ha mantenido relativamente estable, pasando de un 20 % a un 15 % del total de exportaciones entre 2002 y 2022. Si bien presentó una fuerte disminución durante la crisis *subprime*, que lo llevó a tener una variación negativa del 23 % de las exportaciones enviadas en 2009 y lo posicionó con un 10 % del total de las exportaciones en 2010, ha mostrado una recuperación considerable en la última década.

Finalmente, el gráfico 4 muestra que el aumento presentado por las exportaciones chilenas totales entre 2002 y 2022 ha ido de la mano con una concentración de destino entre los tres TLC bajo análisis, los que pasaron de representar el 51,8 % a un 61 % del total de exportaciones anuales. El aumento de concentración, no obstante, se produjo en los últimos años. De hecho, entre 2002 y 2014 el porcentaje del total de exportaciones enviadas a los países involucrados con estos tres socios prácticamente se mantuvo (51,8 % vs. 51,7 %). Lo anterior no quiere decir que los envíos a dichos destinos se hayan mantenido, de hecho, aumentaron, y bastante (gráfico 3). Solo quiere decir que se mantuvo la importancia en términos relativos de estos socios comerciales con Chile (en torno al 50 %). Al realizar este análisis respecto al peso sobre el PIB, las exportaciones hacia estos tres principales socios comerciales pasaron de un 13,1 % a un 19,9 % desde 2002 a 2022.

Gráfico 4. Distribución de exportaciones anuales según socio comercial de destino



Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por el Servicio Nacional de Aduanas (2023b).

Evolución de exportaciones según sector exportador

¿Qué sectores explican con mayor fuerza el aumento presentado por las exportaciones chilenas entre los años 2002 y 2022?

Como podemos observar en el gráfico 5, en su panel izquierdo, las exportaciones chilenas se encuentran profundamente marcadas por el sector minero. Durante todo este período fue el primer sector exportador e incluso se profundizó la brecha con el resto de los sectores. Si en 2002 las exportaciones en minería fueron de 7.258 millones de dólares FOB, en 2022 alcanzaron los 57.867 millones, lo que significa un crecimiento total en el período de 697 %, es decir, las exportaciones en minería en 2022 fueron ocho veces las de 2002.

Gráfico 5. Evolución 2002-2022 de exportaciones de los cuatro principales sectores, en millones de dólares FOB corrientes



Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por el Servicio Nacional de Aduanas (2023b).

Por otra parte, el panel derecho del gráfico 5 muestra que los siguientes sectores de exportación con mayor importancia relativa son “Productos del mar”, “Frutas y frutos” y “Forestales y sus derivados”.

El sector de “Productos del mar” exportó 1.806 millones de dólares FOB en 2002, mientras que en 2022 lo hizo por 8.698 millones, es decir, experimentó un aumento del 382 % en el período (4,8 veces). En cuanto a su relación con el PIB, en la mayoría del período se mantuvo entre el 2 % y el 3 %.

El tercer sector exportador más importante del país es “Frutas y frutos”. Este sector presentó un aumento relativamente constante durante el período de análisis, pasando de exportaciones por 1.450 millones de dólares FOB en 2002 a 6.817 millones en 2022. Esto implicó un aumento total de 370 %, con una tasa de crecimiento anual promedio del 9 % en las dos últimas décadas. Con relación al PIB, las exportaciones del sector se mantuvieron alrededor del 2 %.

Finalmente, el cuarto sector exportador con mayores ventas al extranjero en 2022 fue “Forestal y sus derivados”. Las exportaciones totales de este sector pasaron de 1.709 millones de dólares FOB en 2002 a 6.657 millones en 2022, presentando un aumento total del 290 %, con una tasa de crecimiento anual promedio de 9 %. Al igual que los dos sectores recién mencionados, la exportación del sector forestal representó en torno al 2 % del PIB durante las dos últimas décadas.

Las tasas de crecimiento promedio anual y del total del período, por sector de exportación, se encuentran en la siguiente tabla.

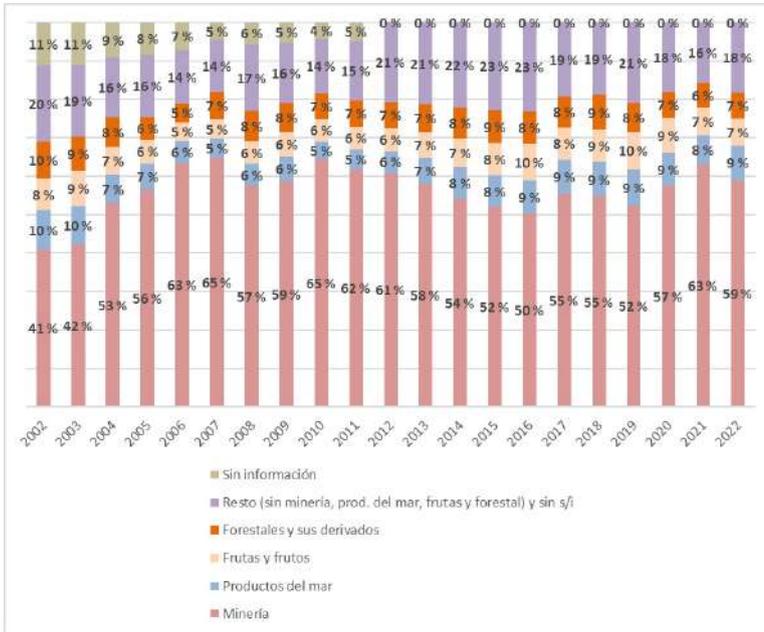
Tabla 1. Crecimiento anual promedio y crecimiento total del periodo 2002-2022 de exportaciones por sector, medidas en dólares FOB corrientes

Sector de Exportación	Aumento anual promedio	Aumento total del período
Minería	14 %	697 %
Productos del mar	9 %	382 %
Frutas y frutos	9 %	370 %
Forestales y sus derivados	9 %	290 %
Resto no minería	8 %	279 %
Otros productos relevantes	13 %	393 %
Otros alimentos	12 %	652 %
Vitivinícola	35 %	2.707 %
Servicios clasificados	12 %	677 %
Rancho de naves	12 %	129 %
Sin información	-6%	-100 %
Total	10 %	453 %

Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por el Servicio Nacional de Aduanas (2023b).

En último lugar, al realizar un análisis de la participación de los cuatro principales sectores sobre las exportaciones totales anuales, se puede afirmar que se mantiene estable e incluso aumenta en los últimos años, tal como se ilustra en el gráfico 6. En otras palabras, *la concentración de exportaciones en los cuatro principales sectores se ha mantenido e incluso ha aumentado levemente en el período de análisis, lo que se complementa al hecho observado en la subsección anterior con la concentración de las exportaciones hacia los tres principales socios comerciales de estudio.*

Gráfico 6. Distribución de exportaciones anuales según sector exportador



Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por el Servicio Nacional de Aduanas (2023b).

Evolución de exportaciones según socios comerciales y sectores

¿Cómo se relacionan los aumentos de exportaciones a los tres principales socios comerciales con la evolución de los sectores de exportación durante las dos últimas décadas?

En primer lugar, el gráfico 7 muestra la composición de las exportaciones anuales por sector, medidas en millones de dólares FOB corrientes, con destino a China. Este gráfico da cuenta de que el aumento de exportaciones durante las dos últimas décadas hacia este país se encuentra marcado fundamentalmente por el

sector minero. Este representó el 63 % del total de exportaciones en 2002, en 2012 era el 79 % y en 2022 representó el 83 % del total anual. El crecimiento total de las exportaciones mineras con destino a China fue de cuarenta y una veces en todo el período, en comparación a las treinta veces del total. Para tener una idea de magnitud, en 2022 las exportaciones de este sector hacia China representaron el 11 % del PIB total de Chile en este año.

El segundo sector con mayor presencia de exportación hacia este destino en 2022 fue “Frutas y frutos”, representando el 6 % del total anual, seguido por “Forestales y sus derivados” (5 %) y “Productos del mar” (2 % del total).

Gráfico 7. Evolución 2002-2022 de exportaciones hacia China, según sector exportador, en millones de dólares FOB corrientes

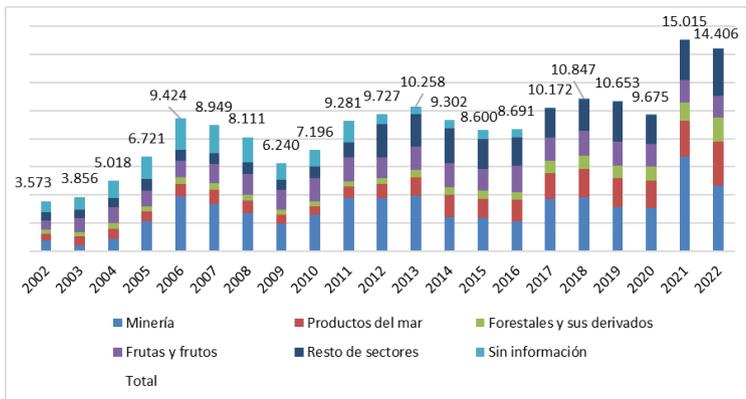


Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por el Servicio Nacional de Aduanas (2023b).

El gráfico 8 muestra la composición de exportaciones del período hacia Estados Unidos. Al igual que China, el primer sector exportador es la minería; sin embargo, su importancia relativa es considerablemente menor al socio mencionado (33 % del total de exportaciones en 2022 para el caso de EE. UU. vs. 83 % para China).

Un elemento relevante es que, a diferencia de los otros dos socios comerciales, luego del sector minero, el sector con mayor presencia de exportación hacia este destino en 2022 fue “Productos del mar”, siendo Estados Unidos uno de los grandes impulsores de demanda de estos productos en el período analizado. Estos representaron un 22 % de lo exportado hacia este país el último año, y presentaron un aumento total de 533 % en todo el período. Como se verá más adelante, este sector se encuentra profundamente marcado por la industria salmonera.

Gráfico 8. Evolución 2002-2022 de exportaciones hacia Estados Unidos, según sector exportador, en millones de dólares FOB corrientes



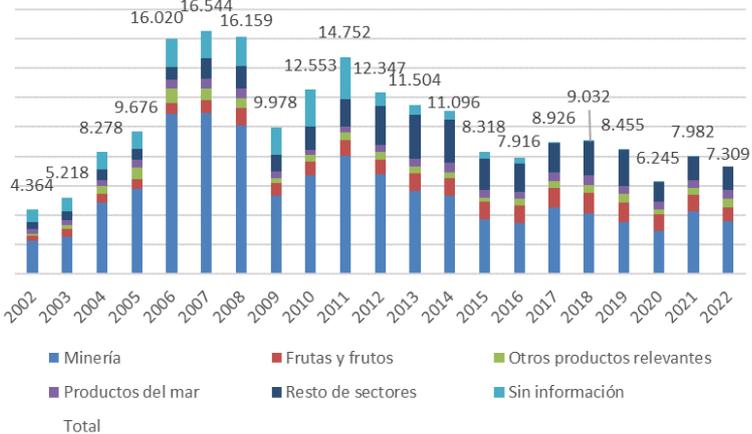
Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por el Servicio Nacional de Aduanas (2023b).

En cuanto a la composición de exportaciones con destino a la Unión Europea, el gráfico 9 nos muestra que prácticamente la mitad de ellas se compone por minería, la cual tuvo un aumento del 59 % en el período de análisis (vs. el 67 % de aumento del total de exportaciones hacia este destino).

El segundo sector de mayor importancia relativa es “Frutas y frutos”, que pasó de representar el 7 % del total de exportaciones en 2002 al 12 % en 2022. Este sector presentó un aumento anual

promedio del 7 %, pero su aumento total del período fue de 192 %, es decir, prácticamente triplicó el valor de sus envíos hacia este destino durante las dos últimas décadas.

Gráfico 9. Evolución 2002-2022 de exportaciones hacia Unión Europea, según sector exportador, en millones de dólares FOB corrientes



Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por el Servicio Nacional de Aduanas (2023b).

Análisis de los principales productos de exportación

En búsqueda de la respuesta sobre los verdaderos ganadores de la firma de tratados de libre comercio, resulta imprescindible realizar un análisis de industria de los principales productos que se han exportado en las últimas décadas, y para eso primero debemos responder: ¿Cuáles han sido estos productos? Esta respuesta la construimos seleccionando el principal producto exportado tanto para el primer como segundo sector de mayor relevancia en el país.

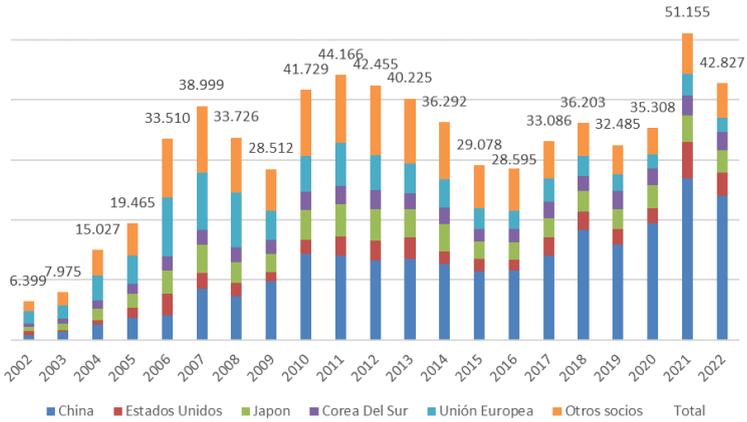
En el sector minero, la industria con mayor presencia es la cuprífera, es decir, aquella que produce cobre. De hecho, de cada 10

dólares de exportación de productos mineros, 9 correspondieron a productos de cobre durante las dos últimas décadas (un promedio del 88 % anual).

El gráfico 10 muestra la evolución de las exportaciones de cobre desde el 2002 al 2022, según los principales socios comerciales. Gracias a estos análisis, logramos dilucidar que la reducción de la importancia relativa de la Unión Europea durante este período se explica en gran medida por su reducción de demanda de cobre, frente al aumento de China, Estados Unidos, Japón y Corea del Sur. También podemos ver que la importancia relativa de “otros socios” pasa del 26 % al 14 % anual durante este período.

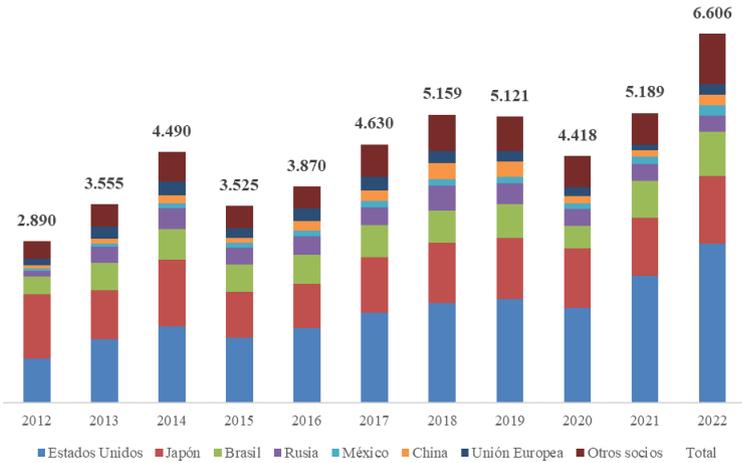
¿Cuánto cobre se exporta hacia los socios que abarca este estudio? El gráfico 11 muestra que la concentración de las exportaciones totales en estos tres socios comerciales se explica en una buena medida por el aumento de concentración de destino del cobre producido en el país. Si durante la primera parte del período se exportaba un poco más de la mitad del cobre hacia estos tres socios comerciales, explicado principalmente por la Unión Europea, en los últimos cinco años prácticamente 7 de cada 10 dólares ingresados por exportación de cobre provienen de este grupo, ahora marcado fundamentalmente por la presencia de China.

Gráfico 10. Evolución 2002-2022 de exportaciones anuales de cobre, en millones de dólares FOB corrientes, según socios comerciales



Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por el Servicio Nacional de Aduanas (2023b).

Gráfico 11. Evolución 2002-2022 de participación de tres principales socios comerciales en exportaciones anuales de cobre, medidas en millones de dólares FOB corrientes



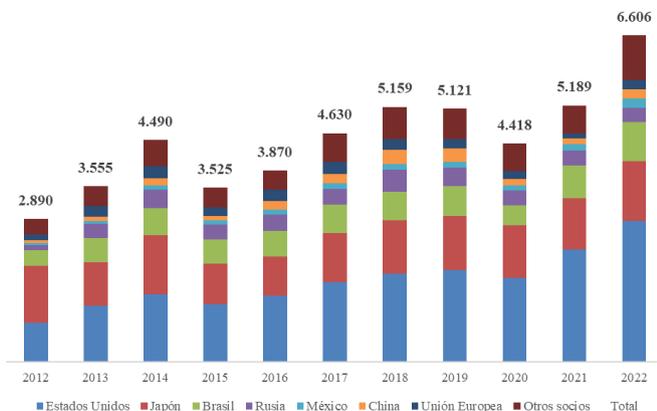
Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por el Servicio Nacional de Aduanas (2023b).

¿Y respecto al segundo sector de exportación más importante? Como mencionamos anteriormente, luego de la minería, el sector con más exportaciones en Chile son los “Productos del mar” (gráfico 5, panel derecho). Según la información publicada por Aduanas, los productos por excelencia de este sector son los “Salmones y truchas”, los cuales han representado en la última década entre el 68 % y el 77 % del sector. A ellos le sigue “Conservas y preparaciones de pescado”, que en 2022 representaron apenas el 5 % de las exportaciones del sector.

Estos productos han presentado un aumento de exportaciones de 129 % en los últimos diez años, es decir, en 2022 sus exportaciones, medidas en dólares corrientes, fueron más que el doble de aquellas correspondientes a 2012.

El gráfico 12 muestra que este crecimiento ha sido fuertemente impulsado por las exportaciones hacia Estados Unidos, las cuales fueron 3,6 veces mayores en 2022 respecto al 2012. El segundo socio comercial más relevante de esta industria es Japón, seguido por Brasil, Rusia y México; en sexto y séptimo lugar se encuentran China y la Unión Europea, respectivamente.

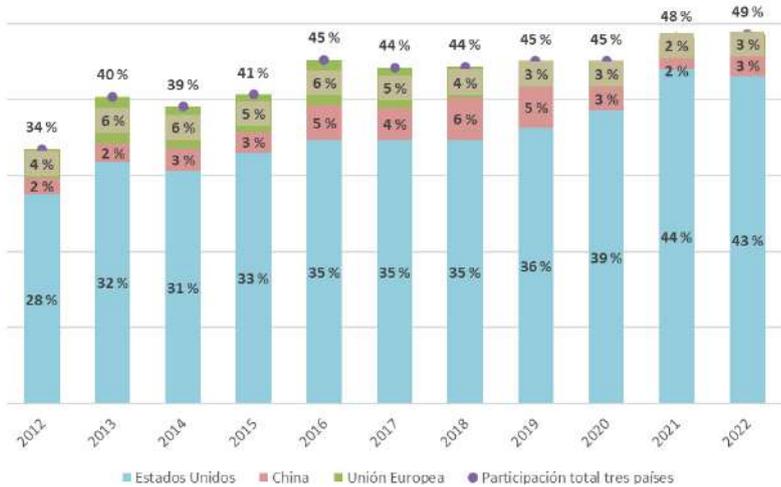
Gráfico 12. Evolución 2002-2022 de exportaciones anuales de salmones y truchas, en millones de dólares FOB corrientes, según socios comerciales



Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por el Servicio Nacional de Aduanas (2023b).

El gráfico 13 muestra la participación correspondiente a los tres socios comerciales analizados en el presente estudio en las exportaciones anuales de salmón y truchas. El que Estados Unidos sea el principal destino de estos productos, y que su presencia vaya en aumento dentro de esta industria, se condice con la concentración de destinos presentados en la última década. Si la participación conjunta de las exportaciones entre los tres socios comerciales era de 34 % en 2012, en 2022 fue del 49 %.

Gráfico 13. Evolución 2002-2022 de participación de tres principales socios comerciales en exportaciones anuales de salmón y truchas, medidas en millones de dólares FOB corrientes



Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por el Servicio Nacional de Aduanas (2023b).

A continuación, realizaremos un análisis por industria de estos dos principales productos de exportación: ¿Cómo operan estas industrias? ¿Quiénes son los verdaderos ganadores y perdedores en ellas dentro del país?

La industria del Cobre y el modelo primario exportador

En la sección anterior pudimos ver cómo el cobre y sus subproductos concentran la amplia mayoría de las exportaciones chilenas en el siglo XXI. En este apartado analizaremos en profundidad el sector cuprífero y su desarrollo en el período comprendido entre 1990 y 2021,¹¹ con especial atención a partir del año 2000, el cual, como hemos visto, ha sido un período de alta exposición a los TLC.

Panorama general del sector

Si bien el énfasis del análisis estará puesto en la evolución del sector a partir del cambio de siglo, es relevante, a modo de contexto, mirar lo que sucedió en la década del noventa.

Producción cuprífera

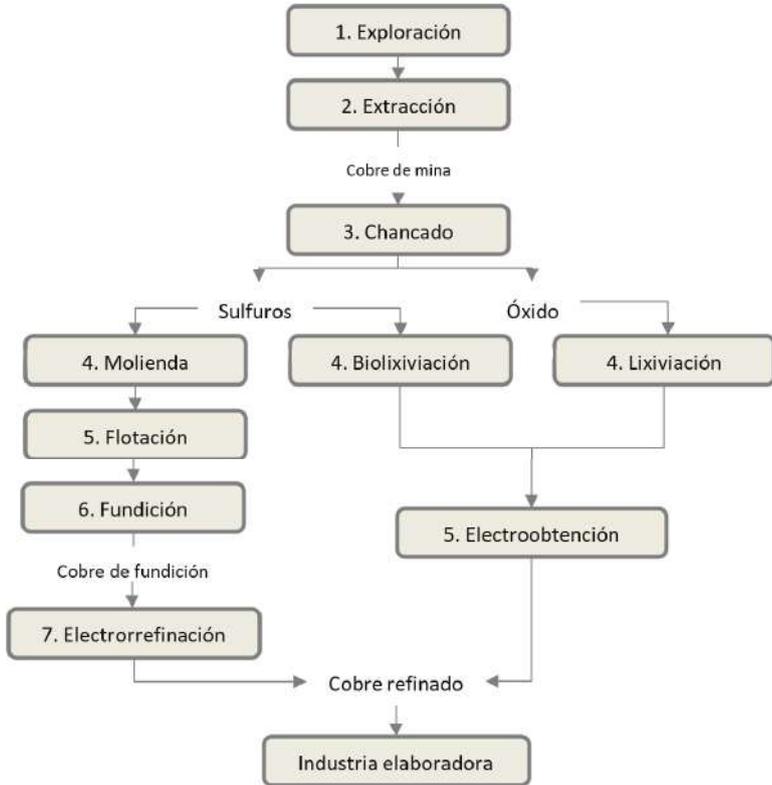
El gráfico 15 muestra la producción chilena de cobre en tres categorías: cobre de mina, de fundición y refinado, desde 1990.

Para interpretar correctamente el desarrollo sectorial, es fundamental comprender el proceso productivo del mineral. El cobre de mina considera el concentrado de cobre y el cobre refinado. El primero viene a ser una de las obtenciones más básicas del mineral, con una concentración de alrededor de un 30 % (el 70 % restante se compone de “escoria”), el cual debe ser refinado para ser utilizado en procesos productivos posteriores. La totalidad del cobre extraído debe ser refinado en algún momento, a partir del cual se obtiene el refinado de cobre, que alcanza una pureza de hasta el 99,99 %. A su vez, la mayoría del cobre extraído en Chile debe pasar

¹¹ Si bien existían datos a 2022, no estaban disponibles para la totalidad de series con las que se trabajó y presentaban inconsistencias entre series. Dado lo anterior es que se tomó la decisión metodológica de presentar análisis a 2021, a partir del último anuario disponible de Cochilco.

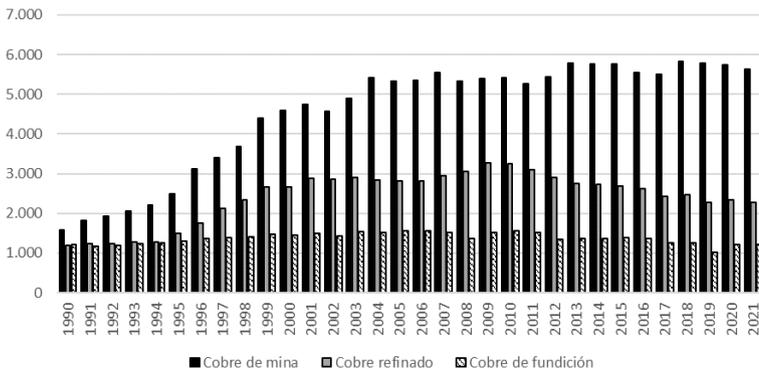
por un proceso intermedio de fundición antes de ser refinado (Co-
rrea, 2016a).

Gráfico 14. Procesos de la industria del cobre



Fuente: Elaboración propia con base en Codelco Educa (2023).

Gráfico 15. Producción chilena de cobre de mina, cobre refinado y cobre de fundición, 1990-2021 (miles de toneladas)



Fuente: Elaboración propia con base en datos Cochilco (2009 y 2021a).

El cobre de mina es la categoría que muestra la producción más alta en el período, y se puede observar un crecimiento importante, equivalente al 254 %. La mayor parte de esta alza se dio durante la década del noventa (176 %), mientras que, desde el cambio de milenio, el crecimiento ha sido más acotado (22 %).

El cobre refinado aparece segundo en términos de producción total. Desde 1990 creció un 91 %, también concentrado principalmente en la década del noventa. Desde el año 2000 al presente, sin embargo, su producción ha caído (-15 %), concentrada principalmente desde el año 2009 en adelante, donde alcanza su valor máximo.

La categoría de cobre que presenta una menor producción en el presente es el cobre de fundición. El 2021 tomó el mismo valor que en 1990. En la década de los noventa creció un 22 %, mientras que en el siglo XXI cayó un 17 %.

El análisis en conjunto de las tres categorías permite llegar a las primeras conclusiones en cuanto a las tendencias de este período de alta exposición a los TLC. La primera conclusión relevante es que el *boom* de la producción cuprífera se dio en la década de los noventa, previo a la firma de los TLC analizados en este estudio. Esto es

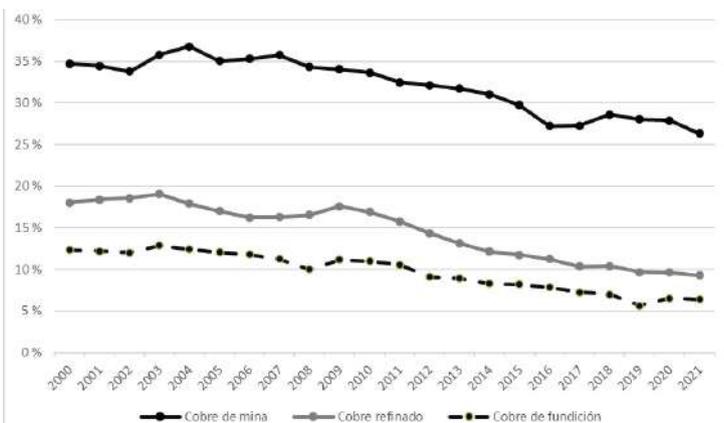
consistente con lo planteado en apartados anteriores, donde se observa que la tasa de ganancia del capital va al alza en este período, y sería mediante la firma de los TLC que se busca frenar su caída.

Por otro lado, el aumento de la brecha entre el cobre de mina y el cobre refinado y de fundición quiere decir que se están produciendo cada vez más concentrados de cobre, los cuales son refinados en otros países.

Una mirada a la participación de la producción chilena de cobre, por producto, sobre el total de la producción mundial permite profundizar el análisis. En primer lugar, llama la atención que Chile, a 2021, es el principal productor de cobre de mina del mundo (26,3 %), más que duplicando la producción de Perú, quien ocupa el segundo lugar. A pesar de lo anterior, concentra apenas el 6,4 % de la producción de cobre de fundición y el 9,3 % del cobre refinado.

La participación chilena en el tiempo ha caído en los tres productos desde el año 2000: de un 34,7 % en el caso del cobre de mina, un 18 % en el cobre refinado y un 12,3 % en el cobre de fundición. La evolución se puede encontrar en el gráfico 16.

Gráfico 16. Producción chilena de cobre de mina, refinado y de fundición como proporción de la producción mundial, 2000-2021, porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en datos Cochilco (2009, 2019 y 2021a).

Frente a lo anterior, surge la siguiente pregunta: ¿dónde se procesa el cobre de mina extraído de Chile? Según datos de Cochilco, China hoy procesa más de un 40 % del cobre refinado y de fundición. A inicios del milenio, la cifra era inferior al 10 %.

Como se vio anteriormente, es justamente el gigante asiático el principal destino de las exportaciones cupríferas nacionales, por lo que el desarrollo de su industria manufacturera se ha visto beneficiada directamente por la producción de cobre chilena, particularmente en su obtención más básica.

La composición de la producción cuprífera local tiene una serie de consecuencias que se mencionarán a continuación y que se pueden encontrar desarrolladas en mayor detalle en Correa (2016a).

En primer lugar, la carencia de refinación nacional dificulta el desarrollo de una industria manufacturera, elemento central en la historia de los países desarrollados (Chang, 2004). Por otro lado, la exportación de concentrados de cobre impide sacarles provecho a valiosos subproductos del cobre (tales como oro, plata, molibdeno, renio o sulfuro), que van contenidos en la “escoria” del concentrado, tanto para su transformación como para su correcta tributación. Además, los concentrados de cobre chilenos han tenido una creciente carga de arsénico, que ha implicado la devolución de cargamentos de parte de Zambia (*El Mostrador*, 2015), castigos en los precios del mineral obtenido de las minas Collahuasi y Ministro Hales (*Diario Financiero*, 2017) e incluso la intoxicación de niños y niñas en Antofagasta (Valenzuela, 2015).

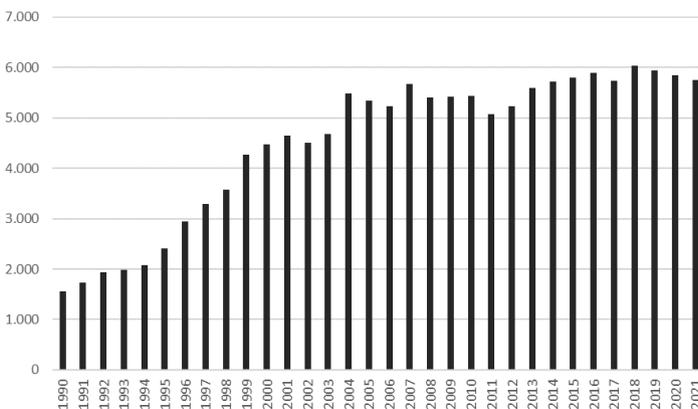
Otra consecuencia tiene que ver con el creciente poder monopólico de China, permitiéndole cobrar altos precios. Adicionalmente, hay pérdidas por deducciones metalúrgicas, asociadas al menor precio pagado, el cual no corresponde al 100 % del cobre recibido, debido a las pérdidas del mineral durante el proceso. Finalmente, existe un problema de eficiencia en cuanto a la capacidad de la infraestructura instalada en Chile, ya que el concentrado de cobre utiliza alrededor de tres veces más espacio que los refinados.

Los motivos que explicarían esta tendencia tendrían que ver con la relación entre producción pública y privada de concentrados y refinados: los primeros se producen en mayor proporción en el sector privado, mientras que los segundos en las empresas estatales. Este análisis se profundizará más adelante. Cabe destacar que el agotamiento de las reservas del mineral también ha afectado el fenómeno, ya que han disminuido las reservas de óxidos de cobre, los cuales pueden refinarse sin pasar por el proceso de fundición. De esta forma, la explotación de cobre pasaría a estar compuesta crecientemente en torno a sulfuros de cobre, que requieren fundición, incentivando así la exportación directa de concentrados de cobre (Correa, 2016b).

Exportaciones de cobre

Una vez analizada la producción total de cobre en sus distintas categorías, cobra relevancia analizar cuál es el destino del mineral extraído. En esa línea, a continuación, se revisará la evolución de las exportaciones de cobre desde el año 1990 en adelante.

Gráfico 17. Exportaciones físicas de cobre, 1990-2021, miles de toneladas



Fuente: Elaboración propia con base en Cochilco (2009 y 2021a).

El gráfico 17 muestra que entre 1990 y 2021 las exportaciones de cobre aumentaron un 270 %. El grueso del aumento se dio en la década del noventa (175 %), mientras que desde el 2000 al 2021 el crecimiento fue del 29 %.

Otra dimensión interesante de analizar son las exportaciones según producto. El gráfico 18 muestra la proporción del total de exportaciones que representa el cobre refinado,¹² blíster¹³ y graneles,¹⁴ este último compuesto principalmente por concentrados de cobre (Cochilco, 2021a). La tendencia es clara y consistente con los datos presentados anteriormente: en los últimos treinta años, el cobre refinado ha disminuido su participación dentro de las exportaciones de manera drástica, de un 73 % en 1990 a un 38 % en 2021, mientras que el concentrado ha aumentado de un 17 % a un 58 % en el mismo período.

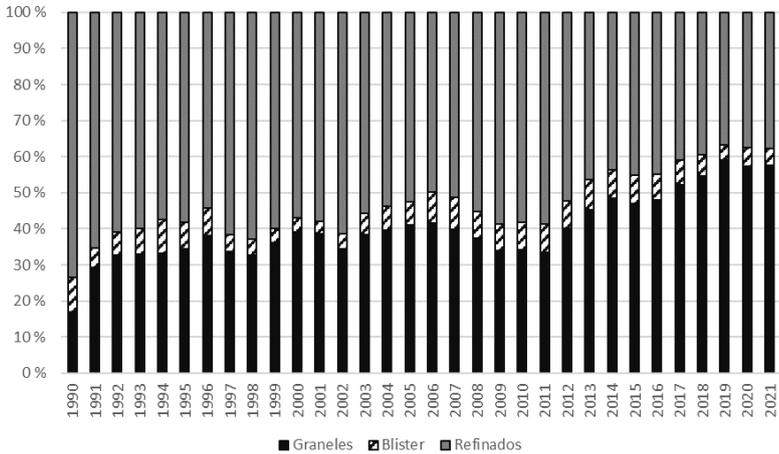
Si analizamos el subperíodo comprendido entre 2000 y 2021, se ha revertido la composición de las exportaciones. El cobre refinado pasó de un 57 % en 2000 a un 38 % en 2021, mientras que el concentrado ha aumentado de un 39 % a un 58 % en el mismo período. De esta forma, se puede concluir que no solamente han aumentado las exportaciones de cobre, sino que se ha concentrado en torno a mineral menos elaborado. A diferencia de otras tendencias que hemos identificado, este fenómeno ha mantenido su intensidad durante el siglo XXI.

¹² Incluye cátodos, formas especiales y refinados a fuego.

¹³ Incluye blíster y ánodos.

¹⁴ Incluye cementos, concentrados y cobre secundario.

Gráfico 18. Composición por producto de exportaciones físicas de cobre, 1990-2021, porcentaje



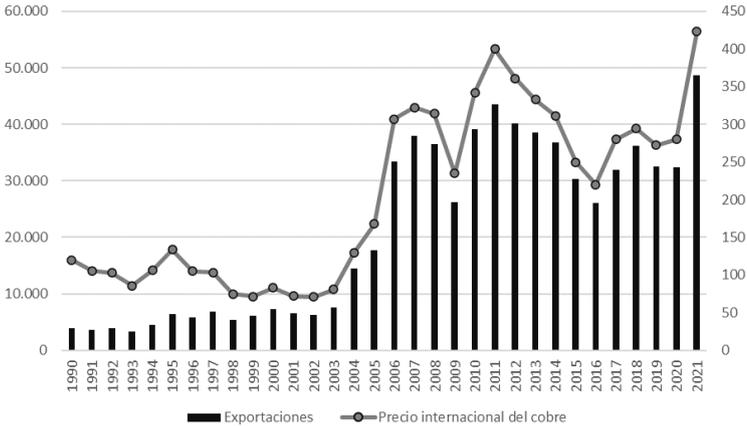
Fuente: Elaboración propia con base en Cochilco (2009 y 2021a).

Las exportaciones también se pueden observar en términos de su valor, como se muestra en el gráfico 19. En términos generales, su valor corriente ha aumentado desde el inicio del período. En 1990 alcanzaron los 3.849 millones de dólares,¹⁵ el año 2000 alcanzaron los 7.286 millones de dólares, mientras que en 2021 alcanzaron los 48.663 millones de dólares, su valor máximo. El crecimiento, sin embargo, no ha sido sostenido, y se pueden identificar ciertas variaciones.

Para comprender estas variaciones, resulta interesante mirar el precio internacional del cobre, mostrado en el eje secundario del mismo gráfico. Se puede observar una correlación casi directa de su evolución con la del valor total de las exportaciones, reflejando así una marcada dependencia.

¹⁵ FOB líquidos de retorno.

Gráfico 19. Exportaciones totales de cobre y precio internacional nominal del cobre refinado (promedio BML-COMEX), 1990-2021, FOB líquido de retorno en millones de dólares y centavos de dólar por libra



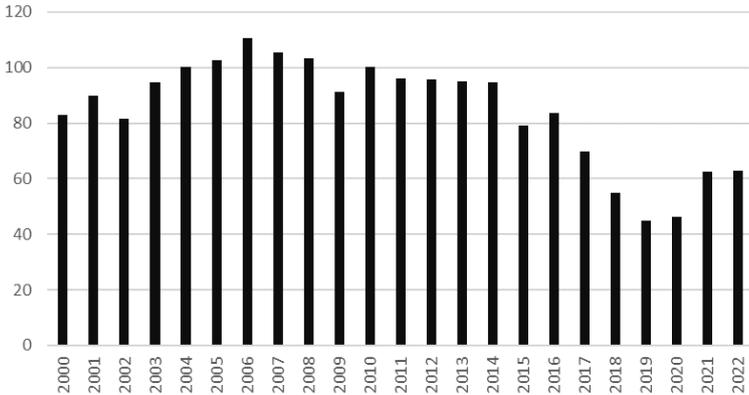
Fuente: Elaboración propia con base en Cochilco (2009 y 2021a).

Venta de cobre refinado a la industria nacional

La otra cara de las exportaciones de cobre son las ventas de cobre refinado a la industria manufacturera nacional. Chile cuenta con una Ley de Reserva de Cobre, que establece que la industria minera debe reservar una fracción del cobre producido para la industria manufacturera local. La producción local se centra en productos semielaborados de cobre, particularmente el alambón (40 % de las ventas en volumen de la industria manufacturera local), destinado principalmente a la exportación, y los cables eléctricos (46 % de las ventas), destinado principalmente al comercio nacional (Cochilco, 2021b).

El gráfico 20 muestra la venta de cobre refinado a la industria nacional entre 2000 y 2022. Se puede observar una clara tendencia a la baja, cayendo un 24 % en el siglo XXI.

Gráfico 20. Venta de cobre refinado a la industria manufacturera local, 2000-2022, miles de toneladas



Fuente: Elaboración propia con base en Cochilco (2023).

El decrecimiento de esta industria se refleja también en la cantidad de empresas manufactureras con producción activa¹⁶ acogidas a la Ley de Reserva de Cobre: pasaron de nueve en 2011 a seis en 2020. Si bien la ley ha permitido garantizar el acceso al cobre refinado, no ha puesto incentivos en términos de promoción y desarrollo del sector. De cara al futuro, la industria enfrenta importantes desafíos debido a la alta competencia extranjera en la elaboración de productos semielaborados de cobre, particularmente desde China.

Por otro lado, los actores más relevantes del sector son multinacionales con estrategias de desarrollo en otros países de la región con costos, laborales y de otros insumos productivos, más bajos que Chile (Cochilco, 2021b). La firma de TLC, que permite mayor

¹⁶ Que efectivamente elaboraron productos con base en cobre durante al año de referencia.

movilidad internacional de mercancías e insumos productivos, da incentivos que agudizan las dificultades que enfrenta el sector, poniendo trabas al desarrollo de la industria manufacturera local y sus potenciales beneficios.

Panorama por empresa de la minería del cobre

La industria cuprífera se divide en tres categorías según su volumen de producción: gran minería, mediana minería y pequeña minería. Para 2022, la gran minería representó el 97 % de la producción total (Sernageomin, 2022), mientras que en 2001 representaba un 94 % (Sernageomin, 2007).

La minería del cobre está compuesta por tres tipos de empresas: estatales, mixtas de propiedad privado-estatal y privadas. Existe una empresa estatal, la Corporación del Cobre (Codelco), creada en 1967, que contaba a 2021 con siete yacimientos mineros. Al mismo año, existían cuatro empresas mixtas: Sociedad Contractual Minera El Abra (51 % de Freeport-McMoRan y 49 % Codelco), Anglo American Sur S. A. (50,1 % Anglo American, 20,4 % Mitsubishi, 9,5 % Mitsui y 20 % Codelco), Cía. Minera Quebrada Blanca (90 % de Teck y 10 % de Enami¹⁷) y Cía. Minera Teck Carmen de Andacollo (90 % de Teck y 10 % de Enami). Finalmente, existían veinte yacimientos de propiedad exclusivamente privada, con presencia de un total de veinticuatro empresas privadas.

El total de explotaciones mineras operativas por año¹⁸ muestra el crecimiento que ha tenido la industria en las últimas tres décadas, y se pueden observar ciertas dinámicas. En 1990, existían ocho yacimientos, de los cuales cuatro pertenecían a Codelco, mientras

¹⁷ Empresa Nacional de Minería, creada en 1960.

¹⁸ Se consideran los yacimientos identificados individualmente en los Anuarios Estadísticos de Cochilco, excluyendo la categoría “Otros”.

que el año 2000 ya eran diecisiete, cuatro de propiedad estatal (Cochilco, 2009 y 2021).

El gráfico 21 muestra el detalle de la evolución de la producción según tipo de empresa,¹⁹ además de la proporción que representó la producción de Codelco sobre la producción total nacional entre 1990 y 2021. La producción de Codelco aumentó, en todo el período, un 45 %. Por su parte, la producción privada/mixta aumentó en 919 %.

Si miramos la evolución por subperíodo, vemos que la mayor parte del crecimiento se dio en la década de los noventa, donde la producción de Codelco creció un 35 %, mientras que la privada/mixta creció un 634 %. Por otro lado, desde el año 2000, Codelco aumentó su producción en un 7 % y las empresas privadas o mixtas un 30 %.

Tal como se puede esperar a partir de los datos recién expuestos, la participación estatal sobre la producción total de la gran minería ha disminuido drásticamente durante el período. Si en 1990 alcanzó un 75,3 %, el punto máximo de la serie, al 2000 ya había disminuido a un 35 %. Del 2000 en adelante se puede observar una caída menos pronunciada hasta alcanzar el 30,7 % que representó en 2021. Al momento de firma de los TLC, la participación de Codelco ya venía a la baja, y se tomó la decisión política de agudizar este fenómeno.

Si miramos la producción estatal sin considerar su participación en empresas mixtas, vemos que a 2021 representó un 29,6 % de la producción nacional.²⁰ Por otra parte, el peso de las empresas de

¹⁹ Se presenta según la categorización publicada por los Anuarios Estadísticos de Cochilco a partir de 2015. De esta forma, la producción estatal considera la participación de Codelco en El Abra (49 %, inicio de operaciones en 1996) y Anglo American Sur (ingresa con un 24,5 % en agosto 2012, que se reduce a 20 % en noviembre 2012), sin considerar las participaciones de Enami. Por otro lado, la producción privada/mixta sí considera tanto la participación de Codelco como la de Enami, de forma que, de sumar ambas producciones, se superaría el total de la producción nacional.

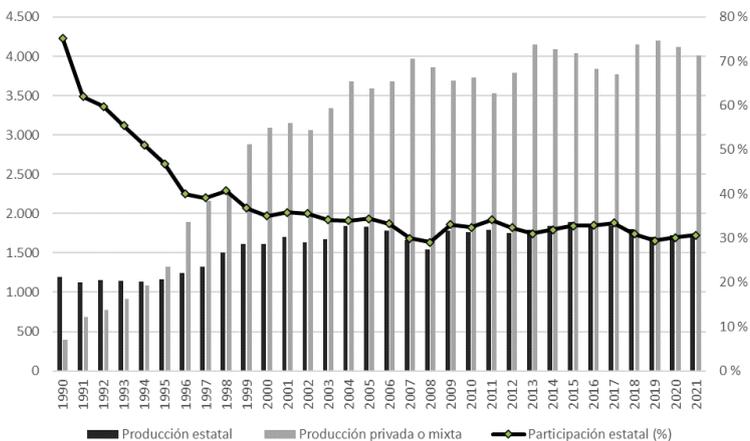
²⁰ No se considera la producción de la categoría “Otros” publicada por Cochilco, equivalente a un 2,8 % del total en 2021.

propiedad mixta alcanzó un 9,1 % del total de la producción, principalmente concentrada en la producción de Anglo American Sur y El Abra. Las empresas privadas concentraron el 61,3 % restante.

Si la producción de empresas mixtas se distribuye entre las empresas estatales y privadas según su participación en la propiedad, la producción estatal alcanza un 31,7 % y la privada un 68,3 %, como se puede ver en el gráfico 22.

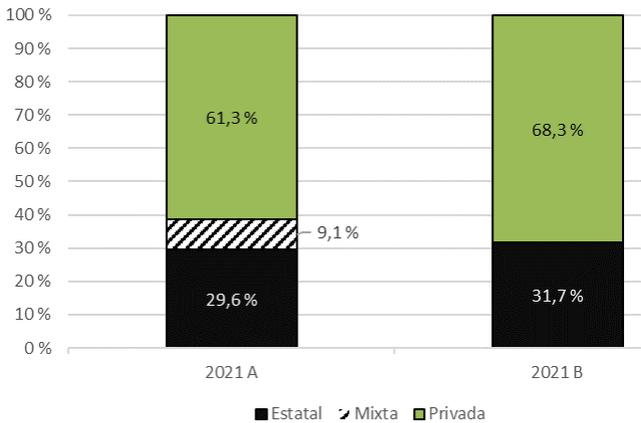
Es posible observar que la mayoría del aumento en la producción cuprífera nacional se debe a la incorporación de nuevos actores del sector privado, principalmente durante la década de los noventa. Este fenómeno hizo que disminuyera drásticamente el peso relativo de la producción estatal, a pesar de que su producción aumentó en términos absolutos.

Gráfico 21. Producción total de cobre según tipo de empresa y proporción de producción estatal sobre producción total, 1990-2021, miles de toneladas y porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en Cochilco (2009 y 2021a).

Gráfico 22. Distribución de la producción total de cobre según tipo de empresa, 2021, porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en Cochilco (2021a).

Nota: el escenario 2021 A considera a las empresas mixtas como una categoría por sí misma, mientras que el 2021 B distribuye la producción de los yacimientos de propiedad mixta según el porcentaje de propiedad estatal y privado.

Exportaciones según tipo de empresa

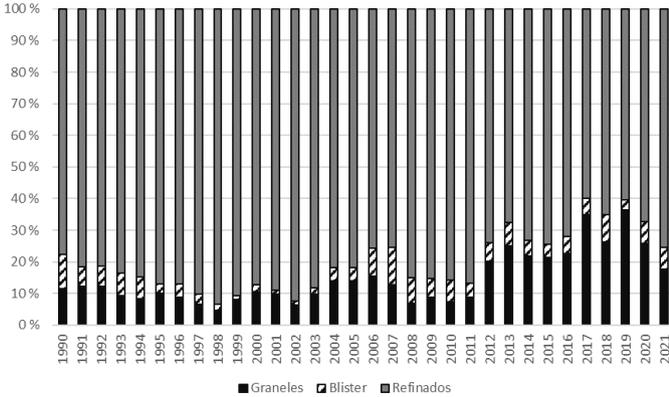
Para poder comprender en mayor profundidad las implicancias de este fenómeno, se analizará la producción de ambos tipos de empresa según producto.

Los gráficos 23 y 24 muestran la composición por producto de las exportaciones físicas de cobre de Codelco y el resto de las empresas mineras, respectivamente. Codelco exportaba en un 78 % refinados de cobre en 1990, cifra que alcanzó un 75 % en 2021. En el caso de las demás empresas mineras, pasaron de un 65 % en 1990, cuando alcanzó su valor máximo, a un 25 % en 2021, año en el cual alcanzó su valor mínimo.

Como se puede observar, la agudización de la exportación de concentrados de cobre ha ido de la mano con el crecimiento de la participación privada en la industria del cobre nacional. Frente a

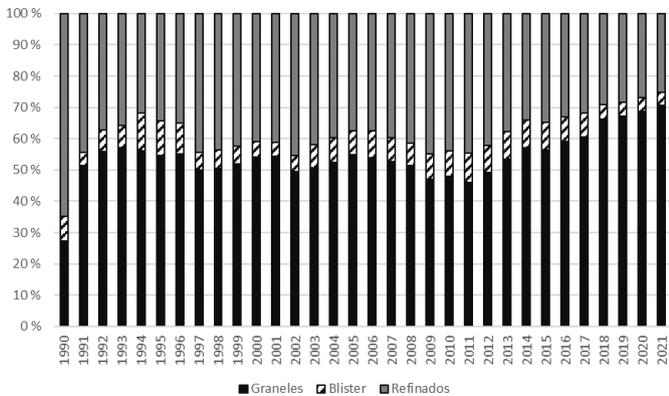
lo anterior, resulta interesante analizar la propiedad de las principales empresas que exportan este cobre que se termina procesando en otros países, y cuyas consecuencias se mencionaron al inicio de este apartado.

Gráfico 23. Composición por producto de exportaciones físicas de cobre de Codelco, 1990-2021, porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en Cochilco (2009 y 2021a).

Gráfico 24. Composición por producto de exportaciones físicas de cobre de la minería privada/mixta, 1990-2021, porcentaje

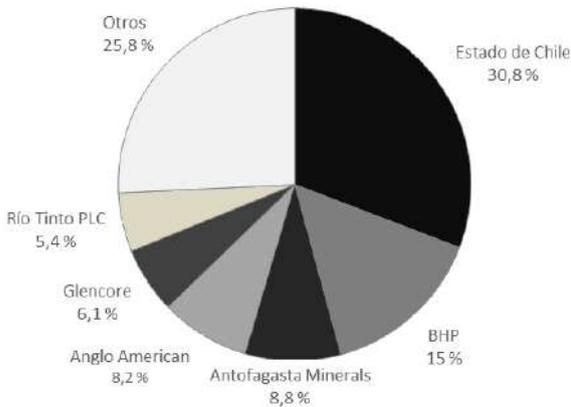


Fuente: Elaboración propia con base en Cochilco (2009 y 2021a).

La propiedad de las empresas

Como se mencionó anteriormente, son veintiséis las empresas presentes en la propiedad de las empresas cupríferas que operan en Chile, de las cuales dos son estatales. Para efectos de este análisis, Codelco y Enami se agruparon bajo la categoría de Estado de Chile y es donde se concentra la mayor parte de la producción de cobre de mina nacional, con un 30,8 %. Lo siguen cinco empresas privadas que concentran más de un 5 % del total,^{21 22} donde destaca la australiana BHP con un 15 %, seguida de Antofagasta Minerals, Anglo American, Glencore y Río Tinto PLC. Entre estos seis principales grupos concentran un 74,2 % de la producción cuprífera local. La estructura del sector no ha sufrido grandes modificaciones desde 2014 (Correa, 2016b). El detalle se puede encontrar en el gráfico 25.

Gráfico 25. Participación en producción de cobre de mina según empresa, 2021, porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en Cochilco (2021a) y Consejo Minero (2023).

²¹ La producción de las empresas de propiedad compartida se distribuyó según la participación de cada una en la propiedad de la misma.

²² Es posible que más de una empresa presente en el sector sea propiedad del mismo grupo económico, pero para este estudio no se realizó esa agrupación.

BHP es una compañía global de recursos naturales de origen australiano, con más de noventa operaciones en seis países (BHP, 2023), ochenta mil empleados y #90 en el *ranking* Global 2000 (2023) de Forbes (Forbes, 2023b). En Chile tiene presencia en Minera Escondida (57,5 % de la propiedad), Cerro Colorado (100 %) y Spence (100 %) (Consejo Minero, 2023). Solamente Minera Escondida tuvo utilidades de 3.702 millones de dólares en 2021 y 2.897 millones de dólares en 2022²³ (Comisión para el Mercado Financiero, 2023).

Por su parte, Antofagasta Minerals es una empresa chilena propiedad del Grupo Luksic, la principal fortuna del país y #65 en el *ranking* de las mayores fortunas del mundo según Forbes (Forbes, 2023c). Tiene participación en la propiedad de Minera Los Pelambres (60 %), Minera Centinela (70 %), Minera Antucoya (70 %) y Minera Zaldívar (50 %) (Consejo Minero, 2023). Las cuatro empresas sumaron utilidades por 2.819 y 1.275 millones de dólares en 2021 y 2022, respectivamente (Comisión para el Mercado Financiero, 2023).

Anglo American es una empresa minera con base en Reino Unido, con cincuenta y seis operaciones distribuidas en quince países (AngloAmerican, 2023). Tiene más de 62.000 trabajadores en todo el mundo y ocupó el puesto 234 en el *ranking* Global 2000 (2023) de la revista Forbes (Forbes, 2023a). En Chile participa en la propiedad de Los Bronces (50,1 %) y Doña Inés de Collahuasi (44 %), empresas que sumaron utilidades por 3.982 millones de dólares en 2021 y 2.023 millones de dólares en 2022 (Comisión para el Mercado Financiero, 2023).

A partir de lo anterior, resulta interesante analizar las rentas económicas apropiadas por los propietarios de las principales compañías mineras que operan en el país. Este concepto se refiere

²³ La Minera Spence S. A. presentó pérdidas por 34 y 207 millones de dólares para 2021 y 2022, respectivamente, y no se encontró información disponible en la Comisión para el Mercado Financiera acerca de Cerro Colorado.

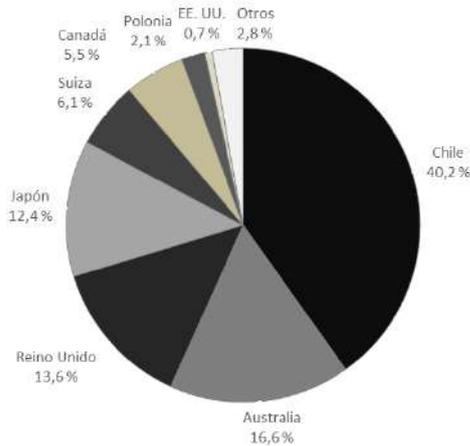
a la retribución económica que un factor de producción específico percibe en exceso, por encima del pago mínimo requerido para seguirle dando el mismo uso (Sturla Zerene et al., 2018). Una estimación se puede encontrar en Sturla Zerene et al. (2018). En dicho estudio se valoriza el mineral extraído por las empresas GMP-10²⁴ en el período 2005-2014, restándole compensaciones por el riesgo de la exploración minera y la volatilidad del cobre, además de la recaudación tributaria estatal extraída a este grupo de empresas.

La renta económica estimada durante la década equivale a 114 mil millones de dólares, es decir, un promedio de 11,4 millones de dólares anuales. Esto equivale al 5,1 % del PIB y el 23,3 % del gasto público durante el período.

Por otro lado, la propiedad de las empresas mineras se puede analizar también según su país de origen. Un 40,2 % de la producción total corresponde a empresas de origen chileno, fundamentalmente Codelco y Antofagasta Minerals. De esta forma, existe un 59,8 % de la producción que es realizada por empresas extranjeras, provenientes de siete países. Destacan Australia, Reino Unido y Japón como los países de mayor participación. Si bien la estructura no ha cambiado fuertemente, se puede observar que la participación de las empresas chilenas ha disminuido desde 2014, cuando alcanzó el 42,1 % (Correa, 2016b). El detalle se puede observar en el gráfico 26.

²⁴ GMP-10: Corresponde al grupo de las diez empresas de la Gran Minería Privada del cobre en razón que al año 2001 tenían suscrito un contrato de inversión extranjera vía DL-600, y a esa fecha eran las principales productoras de cobre. Ellas representaban el 90 % de la producción de la minería privada y aportaban la mayor parte de la tributación minera de este sector.

Gráfico 26. Participación en producción de cobre de mina según país de origen de empresas, 2021, porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en Cochilco (2021a) y Consejo Minero (2023).

A partir de lo anterior se puede concluir que no existiría una relación directa entre la propiedad de las empresas mineras y países con los cuales se firmaron los TLC que son el foco de esta investigación. Se observa una relación triangular entre los países donde se da la operación de la actividad económica extractivista, el origen de los propietarios del capital y los países receptores del producto exportado.

Impactos del sector minero en el trabajo, el medioambiente y su aporte al fisco

En el apartado anterior revisamos en detalle la industria del cobre nacional, analizando principalmente su producción, exportaciones y composición empresarial. A continuación, veremos cómo ha sido su impacto sobre otros sectores de la sociedad.

En primer lugar, analizaremos su impacto en el empleo, particularmente su situación durante el año 2021. La minería no es un

sector intensivo en mano de obra; a la vez que su aporte al PIB de Chile alcanzaba un 14,6 %, representaba apenas un 3,2 % del empleo del país. Otro fenómeno que se observa es la fuerte masculinización del sector, donde el 10,1 % del total de la fuerza de trabajo minera eran mujeres (Cochilco, 2021a).

Por otro lado, para el mismo año, un 75,5 % del empleo era por subcontrato, no empleo directo. Llama la atención que es un fenómeno que pareciera formar parte de la estructura del sector, habiendo crecido de manera sostenida desde el 51,9 % que representaba en 2001 (Cochilco, 2021a). En términos generales, es una modalidad laboral asociada a una mayor precariedad. La contratación externa separa las relaciones de subordinación y dependencia económica, conllevando diferencias relevantes en condiciones laborales, salarios y dificultando la organización colectiva (Barriga Yumha et al., 2023).

En términos salariales, es un sector que resalta en términos relativos, con una mediana de 810.695 pesos chilenos y un promedio de 1.089.237 pesos chilenos, versus el panorama de la fuerza laboral general, de 457.690 pesos chilenos y 681.039 pesos chilenos, respectivamente (Durán y Kremerman, 2022). Cabe destacar que, para el mismo período, el gasto promedio de un hogar de tres personas en Chile era de 1.476.240 pesos chilenos y de 1.741.907 pesos chilenos en el caso de hogares de cuatro personas (Kremerman et al., 2022). Adicionalmente, el costo de vida en el norte del país, donde se concentra la minería, suele ser más alto que el promedio nacional. Además, se debe tomar en cuenta las millonarias ganancias de los grupos económicos dueños de las empresas mineras mencionadas en el apartado anterior.

También resulta interesante analizar el aporte realizado por la gran minería al Estado de Chile, bajo el entendido que están explotando un recurso natural finito de propiedad colectiva. Entre 2000 y 2021, el aporte de Codelco y Enami fue de 69.544 millones de dólares, un 35 % más que los 51.500 millones de dólares que

aportaron las empresas GMP-10, a pesar de que la minería privada representa más del doble que la estatal en términos de producción.

Finalmente, la industria minera enfrenta riesgos medioambientales y de salud ampliamente documentados que pueden tener consecuencias devastadoras. Uno de estos riesgos se relaciona con los depósitos de relaves, que son los desechos generados por la extracción de minerales de los yacimientos. En Chile, por ejemplo, existen 764 relaves, de los cuales algunos se encuentran activos (110), inactivos (473), abandonados (173), en construcción (7) o en revisión (1). Estos depósitos representan un peligro debido a la posible presencia de minerales contaminantes, como arsénico, cianuro, cobre, plomo y otros metales nocivos que pueden entrar en contacto con su entorno (Sernageomin, 2023).

Si los relaves reaccionan con el agua y el oxígeno, estos minerales pueden solubilizarse y movilizarse, generando contaminación química y representando un riesgo tanto para el medioambiente como para las personas. La mala gestión de los desechos mineros puede poner en peligro a la población, especialmente a aquellas comunidades cercanas a los depósitos.

En lugares como Chañaral, en la zona norte de Chile, la presencia de un gran relave en la bahía ha producido impactos negativos en la salud de la población, incluyendo enfermedades respiratorias, cardiovasculares, intoxicaciones y, en casos extremos, se relaciona con la muerte (Moya et al., 2018). El caso es emblemático, ya que

según diversos estudios, este relave posee altos contenidos de cobre, arsénico y níquel; su presencia en la zona ha producido impactos en flora, fauna y la salud de la población. Según los reportes oficiales del Estado, existen mayores tasas de egresos hospitalarios y mortalidad por enfermedades cardiovasculares y respiratorias en Chañaral que en la región de Atacama y resto del país (Moya et al., 2018).

Además de Chañaral, un caso icónico ha sido el caso Caimanes, conflicto ambiental que involucra a la mina Los Pelambres, operada por la compañía minera Antofagasta Minerals, también en el norte del país. El conflicto se originó por la construcción de un tranque de relaves llamado El Mauro, el cual se encuentra cerca del pueblo de Caimanes. La comunidad ha acusado a la mina de contaminar las fuentes de agua y provocar daños ambientales significativos, por lo que interpuso “un recurso de protección contra Minera Los Pelambres (...) [en el que] el principal argumento fue que la ‘nube tóxica, vulnera la integridad física de los recurrentes, así como su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación’” (Barriga Yumha et al., 2022).

En conclusión, la industria minera ha estado históricamente involucrada en daños medioambientales y de salud pública, y son las comunidades aledañas y la biodiversidad quienes han sufrido las consecuencias más significativas. Los riesgos asociados a la minería, como la contaminación de las aguas, la emisión de gases tóxicos, la destrucción de ecosistemas y la liberación de desechos peligrosos, han sido ampliamente documentados y sus impactos devastadores no pueden ser ignorados.

La industria salmonera y el modelo primario exportador

¿Y qué ocurre con la industria del segundo sector más relevante en materias de exportación en Chile?

Hemos observado que la salmonicultura, de forma sistemática, ha generado problemas ambientales significativos para los territorios donde se emplazan las granjas de salmones. El cultivo de salmones se realiza casi exclusivamente en jaulas marinas, mecanismos de cultivo acuícola que tiene efectos ambientales como la alteración del ambiente marino, posible amplificación y propagación de enfermedades y parásitos a las poblaciones de peces silvestres, impactos ecológicos y genéticos por salmones escapados, liberación de productos

químicos en las aguas costeras que afectan a los seres vivos de todas las zonas donde se desarrolla la salmonicultura, entre otros riesgos socioambientales (Aguilar-Manjarrez, Soto y Brummett, 2017).

La industria salmonera ha sido uno de los pilares fundamentales al momento de posicionar al país como una potencia exportadora en un modelo productivo primario extractivo, pero todo esto a un alto costo socioambiental. Para el año 2020, por primera vez se produjo sobre el millón de toneladas de salmón, cifra histórica para Chile. Lo que se ha observado es que este aumento en producción ha sido sostenido en los últimos años (CDS, 2023).

Esta industria representa las contradicciones del modelo económico neoliberal, ya que por una parte se logra posicionar a Chile como una potencia productora y exportadora, a la vez que se degrada de forma irreparable el ambiente, desatando conflictos sociales y crisis de alto impacto a nivel nacional.

El vertido de efluentes, pesticidas y medicamentos de las explotaciones piscícolas son una fuente importante de contaminación de las aguas interiores, lecho marino, estuarios y el ecosistema en su conjunto. Autores señalan que el crecimiento de la producción chilena de salmón está cruzado por deficiencias sanitarias, falta de regulación y monitoreo, lo que expone a todos los seres vivos de los territorios donde se asientan las salmoneras (Quiñones et al., 2019).

Las investigaciones recientes consideran que el mayor impacto es la eutrofización²⁵ de canales y fiordos, lo que cambia la diversidad del agua alrededor de las jaulas de producción de salmones. La instalación de granjas marinas son un riesgo ambiental especialmente para el equilibrio marítimo. El crecimiento exponencial de la salmonicultura ha impactado en la expansión del daño ambiental, principalmente debido al aumento de la producción de salmónidos, y particularmente del salmón del Atlántico (*Salmo salar*), la trucha

²⁵ Es un proceso que refiere a un aporte de nutrientes inorgánicos (procedentes de actividades humanas), principalmente Nitrógeno (N) y Fósforo (P), en un ecosistema acuático que provoca efectos adversos en las masas de agua.

arco iris (*Oncorhynchus mykiss*) y el salmón coho (*Oncorhynchus kisutch*). La eutrofización, el alto uso de antibióticos que finalmente son ingeridos por los consumidores y el escape de salmones que depredan especies endémicas son los mayores problemas de esta industria que aumenta de tamaño año a año (Toledo, 2016). Chile no ha avanzado en una regulación firme en torno a la producción de salmón, especialmente en el uso de antibióticos, lo que implica un alto impacto de salud en la cadena final del consumo que son las personas.

Según el informe de Terram “Antecedentes económicos de la industria Salmonera en Chile” (Toledo, 2016), las empresas AquaChile S. A., Cermaq, Australis Seafood, Salmones Multiexport S.A. son las principales controladoras del negocio del salmón. A pesar de que a inicios de los noventa esta industria era principalmente nacional, con los años y el crecimiento del sector se ha internacionalizado y han adquirido notoriedad grupos controladores extranjeros. Este modelo de producción se repite en otras áreas productivas, la apertura y crecimiento de los mercados promueve la integración de grandes empresas multinacionales haciendo aún más difícil el control y regulación de la industria (Carrera, 2020).

Tabla 2. Ranking de empresas salmoneras por retornos de exportaciones, 2017

Empresa	Participación % 2017	Origen empresa controladora*
Cermaq Chile	10,7 %	Japón
AquaChile	9,8 %	Chile
Multiexport Foods	9,1 %	Chile
Australis Seafoods	8,1 %	Chile
Los Fiordos	6,8 %	Chile
Marine Harvest Chile	5,6 %	Noruega
Salmones Austral	4,7 %	Chile
Invermar	4,1 %	Chile
Blumar	3,8 %	Chile
Ventisqueros	3,6 %	Alemania
Otros	33,7 %	
Total 10 empresas	66,3 %	

Fuente: Fundación Terram en Toledo, 2016.

*Se considera el país que posee una participación mayoritaria en la propiedad de la empresa.

Existe una creciente preocupación por el sostenido crecimiento que ha tenido la industria a lo largo de los años, especialmente porque este crecimiento se concentra en pocas empresas. Durante la última década los procesos de compras y fusiones han tenido como resultado la disminución de operadores y la concentración del mercado en pocas manos. El aumento y concentración de la industria salmonera ha implicado profundos cambios en términos sociales y ambientales ya que el trabajo de la industria se ha vuelto cada vez más intensivo (Quiñones et al., 2019).

Tabla 3. Principales grupos controladores de la industria salmonera

Empresa	Grupo Controlador	Ventas	Exportación
AquaChile S.A	Agrosuper (Gonzalo Vial Vial)	En ventas durante el período 2021 1.183 mil millones de dólares	94,2 % de ventas en el extranjero (40 % EE. UU., 20 % Japón)
Cermaq	Grupo Mitsubishi Corporation		
Australis Seafood	Grupo chino Joyvio	Ventas netas 499.817 millones de dólares	Europa 27 %, EE. UU. 30 %
Salmones Multiexport S. A.	Alberto del Pedregal, Martín Borda, José Ramón Gutiérrez y Carlos Pucci, 51 % de la salmonera, junto a capitales extranjeros	Ventas totales 633,6 mil millones de dólares	EE. UU. 57 %, Brasil 19 %

Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada por el Consejo del Salmón año 2023.

A un crecimiento desmedido y concentrado de la industria, se la suma una débil regulación y escasa capacidad de fiscalización por parte de las instituciones públicas, lo que implica insuficiente control sobre esta área productiva que es de gran interés para los grupos económicos vinculados a la salmonicultura y que trae aparejado serios problemas medioambientales. La búsqueda incesante de esta industria por incrementar su producción ha provocado graves problemas en los territorios donde se asienta, esto evidencia que el aumento de producción y maximización de ganancias es

el gran objetivo de esta industria y no el cumplimiento de estándares mínimos que protejan el medio ambiente.

El Consejo del Salmón de Chile A. G., que reúne a las empresas AquaChile, Australis, Cermaq, Mowi y Salmones Aysén, y que en conjunto representan cerca del 52 % de la producción chilena de salmón, en su “Informe de exportaciones de salmón y trucha” del año 2022 (CDS, 2023), construido con información del Banco Central y el Servicio Nacional de Aduana, se establece la centralidad de esta industria para la matriz exportadora en Chile y consideran que es fundamental para el desarrollo de Chile y la “macrozona sur”.

Algunas de las ideas que contiene este informe están vinculadas al aumento de exportación de truchas y salmones, pero consideran que no se ha crecido como años anteriores y que la curva de crecimiento se ha estabilizado “por un conjunto de factores, entre ellos, el actual marco normativo que rige a la actividad como densidades máximas de siembra y los procesos administrativos de renovación y aprobación de concesiones”. En este informe también se valora el aumento del valor en dólares de los productos, lo que en el informe indicaría un aumento de demanda, incremento de precios de alimentos a nivel mundial, alza de costos de insumo y mayores gastos en transporte marítimo.

En conclusión, la industria salmonera se presenta como un escenario en el que los perdedores superan significativamente a los ganadores. Aunque esta industria ha experimentado un crecimiento notable en las últimas décadas, su expansión ha dado lugar a una serie de consecuencias negativas tanto para el medio ambiente como para las comunidades locales. La sobreexplotación de los recursos marinos, la contaminación del agua y los efectos perjudiciales para la vida silvestre son solo algunos de los aspectos preocupantes asociados a esta actividad. Además, los beneficios económicos derivados de la industria salmonera tienden a concentrarse en manos de unos pocos actores poderosos, mientras que las comunidades locales y los pescadores tradicionales a menudo se ven perjudicados.

TLC y efectos en el bienestar general

Identificar la relación causa efecto que ha tenido la firma de tratados de libre comercio sobre indicadores de bienestar social tales como distribución de ingresos y/o pobreza es una tarea urgente y compleja metodológicamente hablando. Al trabajar con un período de análisis amplio (más de veinte años), hay diversos factores que interactúan entre sí, probando múltiples relaciones en diversas direcciones. Este trabajo es una primera aproximación conceptual-empírica que contribuye a poner luz sobre esta brecha de conocimiento.

Para entender los posibles efectos de los tratados de libre comercio en la sociedad, hemos optado por un enfoque deductivo. Esto significa que traemos un enfoque teórico particular (leyes del movimiento del capital, teoría económica marxista) a partir del cual estimamos los posibles efectos de los TLC sobre el bienestar social. En este caso, la relación causa efecto se entenderá a través de una perspectiva teórica y su correlato con los resultados empíricos. Esto no significa que la explicación a proporcionar sea la única posible, sino una de muchas, pero sí que cuenta con un fundamento teórico que la respalda.

Para evaluar el bienestar social, hemos elegido tres indicadores socioeconómicos de relevancia para el análisis de la economía política y pensando en un período de alta exposición a los tratados de libre comercio. Estos indicadores son: i) tasa de “pobreza de mercado”, ii) tasa de explotación y iii) tasa de ganancia.

Pobreza medida con ingresos del trabajo

Tradicionalmente, en América Latina y los países del sur global, la tasa de pobreza suele medirse de acuerdo a la comparación de líneas de pobreza (umbral) con los ingresos personales efectivos a nivel de hogares.

Para resolver el problema de la identificación²⁶ (Sen, 1981), el gobierno de Chile sigue el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas. Este método es popular en los países de América Latina y el Caribe y ha sido promocionado y utilizado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Latino América y el Caribe (CEPAL) (Altimir, 1979; Feres y Mancero, 2001). El problema de la identificación se resuelve al comparar los ingresos totales personales con una línea de la pobreza que representa el gasto monetario básico en bienes alimenticios y no alimenticios.

En la metodología oficial, el ingreso total incluye dinero proveniente de diversas fuentes, por ejemplo, trabajo, rentas del capital, de propiedades, transferencias monetarias del Estado y alquiler imputado, entre otras.

Desde una perspectiva materialista y que pone el foco en la retribución que consigue el trabajo en su participación a la generación del valor, el enfoque de la pobreza medida en los términos aquí presentados invisibiliza el aporte que generan los ingresos asociados el mundo del trabajo en su rol para superar el problema de la pobreza. Lo anterior ocurre debido a que no es posible aislar si los ingresos que permiten “superar” el umbral de pobreza son o no rentas del trabajo.

En este acápite estimamos la tasa de pobreza monetaria para el período 2003-2020 usando la metodología propuesta por Durán y Kremerman (2019). Ella consiste en reemplazar el ingreso total por el ingreso proveniente de fuentes laborales (incluidas las pensiones autofinanciadas). Este examen resulta de interés para esta investigación pues permite evaluar la evolución de la llamada “pobreza de mercado”, en el período inmediatamente posterior a la firma de los tratados de libre comercio aquí analizados.

²⁶ El problema de la identificación se conoce como el proceso para “identificar” a las personas que se encuentran en situación de pobreza. Existen distintos métodos para darle una solución.

Un ejercicio así entrega luces al desempeño económico de Chile en su estado más puro (factores de mercado) y su correlato con la superación de la pobreza en un período de alta exposición a TLC.

La base de datos que hemos utilizado para replicar el método de Durán y Kremerman (2019) es la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de los años 2003, 2006, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017 y 2020. La encuesta CASEN es la principal encuesta de hogares de Chile, es de aplicación bianual y su levantamiento y producción está a cargo de organismos públicos (Ministerio de Desarrollo Social y Familia). Los resultados de este ejercicio se presentan a continuación.

Tabla 4. Pobreza monetaria usando ingresos de mercado del trabajo y brecha relativa con el indicador oficial

Año	Pobreza con ingresos totales (oficial)	Pobreza con ingresos de mercado	Reducción de pobreza de mercado al usar ingresos totales
2003	36,2 %	51,4 %	-29,6 %
2006	29,1 %	45 %	-35,3 %
2009	25,3 %	46,5 %	-45,6 %
2011	22,1 %	43,5 %	-49,2 %
2013	14,4 %	34,6 %	-58,4 %
2015	11,7 %	32,2 %	-63,7 %
2017	8,6 %	29,4 %	-70,7 %
2020	10,8 %	39,9 %	-72,9 %

Fuente: Elaboración propia siguiendo la metodología de Durán y Kremerman (2019), procesamiento de microdatos de la encuesta CASEN.

Tal como se esperaba, observamos que existe una tasa de pobreza mayor al utilizar el criterio de identificación basado en ingresos del mercado del trabajo en lugar de los ingresos totales. En 2017, por ejemplo, mientras la tasa oficial fue de 8,6 %, la tasa alternativa fue de 29,4 %, esto es, más de tres veces mayor. En 2006, mientras la tasa oficial fue un 29,1 %, ²⁷ la tasa alternativa fue un 45 %. Dicho en otras palabras, en 2006 la pobreza “de mercado” se redujo en

²⁷ Cifras oficiales corregidas a la nueva metodología.

un 35,3 % al considerar ingresos del capital, subsidios del Estado y alquiler imputado; en 2017, la reducción fue de un 70,7 %. Este hallazgo es significativo y permite concluir que el componente de ingresos no laborales se ha hecho progresivamente más relevante a la hora de avanzar hacia la meta de la superación de la pobreza monetaria. También podemos decir que el trabajo se ha hecho progresivamente menos importante como factor de combate contra la pobreza.

No podemos decir que este resultado esté “causalmente” relacionado con la firma de tratados de libre comercio, pero tampoco lo debemos descartar.²⁸ Este hallazgo sí permite sostener que durante el período de “fuerte exposición a los TLC” (últimos quince años) Chile ha mantenido altos niveles de pobreza de mercado (promedio de 40,3 %) junto a un deterioro progresivo en el aporte relativo de los ingresos del trabajo como factor aliviador de la pobreza monetaria. De este modo, la clase trabajadora, haciendo uso de sus ingresos autónomos, no ha podido experimentar un avance significativo en la superación de la pobreza, incluso dentro de una ventana temporal donde los TLC habrían bajado los precios de los productos importados desde Asia.

La brecha relativa presentada en la última columna de la tabla 4 da cuenta de un Estado que termina subsidiando al capital pagador de sueldos por debajo de su valor de reposición (superexplotación). Este subsidio del Estado hacia el capital crece progresivamente entre 2003 y 2006.

Tasa de ganancia

La tasa de ganancia, definida como la razón entre el excedente o plusvalía y los costos variables y constantes incurridos por el capital (Marx, 1959, capítulo II), tuvo un comportamiento tendencial a la baja durante la década de los noventa (Durán y Stanton, 2022).

²⁸ Un estudio econométrico está fuera de los límites de esta investigación.

En dicho período, mientras el país creció a tasas históricamente elevadas (Ffrench-Davis, 2018), el capital constante en relación al capital variable (composición orgánica del capital) también aumentó, imponiéndose con ello la ley de la acumulación (Durán y Stanton, 2022). Esto provocó –tal como lo anticipaba Marx– una caída en la tasa de ganancia (Maito, 2012; Durán y Stanton, 2022).

La situación se acentuó con la crisis asiática de 1997-1998 y sus impactos en el sector real de la economía, en particular sobre la cadena de valor asociada a la exportación de materias primas. Los impactos en el desempleo fueron duraderos (con la crisis asiática, el desempleo superó los dos dígitos) y la economía perdió el ritmo de crecimiento que la llevó a ganar una fama internacional nunca antes vista para Chile.²⁹

La década de los años 2000 estuvo marcada por la firma de los tratados de libre comercio con China, Estados Unidos y la Unión Europea, y se caracterizó por un alza significativa en la tasa de ganancia, la mayor tendencia desde 1985 (Maito, 2012; Durán y Stanton, 2022). Hubo, como es esperable en el modo de producción capitalista, factores que contrarrestaron la caída tendencial de la tasa de ganancia.

En este apartado mencionaremos dos factores: i) una mayor demanda de China por productos transables, en especial por cobre, desde mercados como el chileno; ii) los efectos de mejoras en las condiciones derivadas de los tratados de libre comercio con los tres socios comerciales (UE, EE. UU. y China). Es probable que la respuesta sea una combinación de ambos elementos. Por un lado, la influencia de la enorme expansión de los mercados como consecuencia directa de los tratados significó un mejor aprovechamiento de economías de escala para empresas en Chile (tanto locales como extranjeras). De otra parte, la mayor demanda de China, en

²⁹ En los noventa, el país fue reconocido internacionalmente por diversos organismos multilaterales y prensa internacional, y hasta se llegó a decir que era el “jaguar de Latinoamérica” (Moulian, 1997).

especial por cobre, se aprovechó mejor al tener un tratado de libre comercio entre ambos países.

Tasa de explotación

La década de los años 2000 también se caracterizó por un aumento en la tasa de explotación. Marx la define como la relación entre el excedente o plusvalía y el valor de la fuerza de trabajo (la parte del día que fue pagada).

En la ventana temporal 2000-2018, la tasa de explotación sube (hasta 2010) y luego se mantiene. El período de ascenso coincide con un estancamiento en los salarios reales³⁰ y un deterioro en las condiciones de trabajo (por ejemplo, reflejado en un aumento del subempleo por insuficiencia de horas, así como un incremento de los contratos temporales).³¹ Durante la primera mitad de la primera década del siglo XXI, los recursos de poder estructural (negociación de mercado) se ve muy disminuido por el elevado paro (tasas de desempleo sobre los dos dígitos).³²

Con la firma de TLC, se consolida un patrón de exportación anclado en la explotación de recursos naturales. Esta estrategia de crecimiento económico estimula un bajo encadenamiento hacia otras industrias y es de baja intensidad en el uso de la mano de obra (los sectores favorecidos son intensivos en capital). La economía fortalece su carácter dual: un sector relacionado con las industrias de transables muy restringido en número de trabajadores versus un sector vinculado al comercio y los servicios, cada vez más precarizado y de enorme tamaño en cuanto al número de trabajadores/as involucrados/as. En 2021, el subsector cobre (que representa un 90 % de las exportaciones mineras de Chile) empleaba apenas el 3,2 % del total del empleo en Chile. No solo eso, el 75 % de

³⁰ Ver consultoría de la Fundación SOL (2011) y Durán (2022).

³¹ Ver datos ENCLA (Dirección del Trabajo) y Encuesta Nacional de Empleo (INE).

³² Encuesta Nacional de Empleo. Procesamiento propio.

ese total de empleo corresponde a subcontrato (Sernageomin, 2021 y datos Encuesta Nacional de Empleo del INE).

En los noventa, la tasa de explotación marxista también disminuyó (Durán y Stanton, 2022), en parte explicada por el aumento que tuvieron las remuneraciones, muy estimuladas por el incremento real en el salario mínimo. Así, y siguiendo lo planteado por Marx en el Libro III de *El Capital*, los capitalistas pusieron en movimiento acciones conducentes a contrarrestar la caída tendencial en la tasa de ganancia. Estas acciones o factores contrarrestantes fueron a grandes rasgos: i) una contención en la formación de salarios y ii) una ampliación de los mercados a través de la firma de tratados de libre comercio con socios estratégicos: Estados Unidos, China y la Unión Europea.

La firma de los TLC con la UE, EE. UU. y China ocurrió en el mejor momento desde el punto de vista de los capitalistas. Fue justo con el comienzo del superciclo de los *commodities*, en particular con el cobre. El inusual alto precio en las materias primas fue un factor importante en que aumentara la cuantía de los excedentes y los niveles de explotación, y con los mercados liberalizados se dio una transferencia de plusvalor entre una economía de la periferia (Chile) y economías del centro capitalista (países con los cuales se firmaron los TLC).

Conclusiones

El período que inicia en los años 2000 es una fase que hemos llamado de “alta exposición a los tratados de libre comercio”. En un breve lapso, luego de intensas y largas negociaciones, tres acuerdos son firmados: Unión Europea (2003), Estados Unidos (2004) y China (2006).

La década previa, los noventa, ha sido reconocida como la era dorada del crecimiento económico de Chile en los últimos años. Según Ricardo Ffrench-Davis, el crecimiento promedio fue de un

7,1 % (1990-1998). Con este registro, además de un control efectivo en la inflación a través de políticas monetarias inspiradas en la teoría monetaria de Milton Friedman, Chile ganó fama mundial y diversos medios de comunicación comenzaron a hablar del milagro económico y de que Chile era “el jaguar de Latinoamérica” (haciendo un paralelo con la historia de los tigres asiáticos).

En los noventa ocurrieron privatizaciones de empresas y hubo un arribo significativo de capitales transnacionales a tomar el control de ciertas empresas locales. De algún modo de sentaron las bases para lo que serían las décadas venideras. En la minería, por ejemplo, se profundizó el cambio en la propiedad de los recursos y el sector privado pasó a tener la posición dominadora.

También en esa década, los salarios reales experimentaron un alza. Esto se explicó por el enorme atraso que traían del período dictatorial y el alza significativa que se dio en el salario mínimo a comienzos de esos años. Además, se logró un control de la inflación, cuestión muy importante para aumentar el poder adquisitivo de los salarios.

El positivo desempeño en el crecimiento económico durante los noventa produjo –tal como lo analizó Marx en *El Capital*– un aumento en los niveles de acumulación de capital y, finalmente, al terminar la década (con crisis asiática mediante), una caída en la tendencia de la tasa de ganancia (cuestión que se conecta con la ley de la acumulación).

En esta investigación sostenemos que la respuesta del capital a la caída en la tasa de ganancia fue al menos en dos direcciones (que se potencian): i) la ampliación de mercados a través de la firma creciente de tratados de libre comercio y ii) la ampliación de la plusvalía por la vía de una mayor tasa de explotación. En este sentido, planteamos que los TLC y sus consecuencias sobre la economía chilena han operado como un “factor contrarrestante” a la caída tendencial de la tasa de ganancia.

La evidencia empírica muestra que en los años 2000 Chile ingresa a una nueva fase en donde la idea de Maristella Svampa y su consenso de los *commodities* relucirá en su máximo esplendor.

Por su particular geografía, Chile es un país que tiene enormes reservas naturales de bienes comunes no renovables, como por ejemplo, cobre y litio. En los años 2000, se abre el llamado superciclo de los *commodities*, cuya expresión es un aumento inusual en el precio de las materias primas. En Chile, esto se ve en el precio del cobre, la harina de pescado y la celulosa, entre otros. En América Latina, la soya también aumenta. La firma de TLC ocurre en el momento preciso, primera mitad de la década de los años 2000, y vino a profundizar la lógica primaria exportadora de la matriz productiva nacional al tiempo que reforzó los lazos de dependencia de Chile con los centros económicos globales.

La transnacionalización de la economía, que venía de décadas anteriores, persiste, y los beneficios de este “modelo de desarrollo” son absorbidos principalmente por empresas de bandera extranjera. La minería fue un caso icónico: entre 2006 y 2007, en pleno *boom* en el precio de las materias primas, las empresas que componen el Consejo Minero (grandes empresas) tuvieron una rentabilidad sobre el patrimonio que en promedio superó el 100 %. Ningún otro negocio en Chile tuvo ese resultado, y a nivel mundial se trató de una cifra inédita. La Minera Escondida, de propiedad del grupo BHP Billiton (corporación inglesa-australiana), registró una rentabilidad sobre el patrimonio de 190 % en 2006 y de 166 % en 2007. De este modo, y tal como lo documenta Hugo Fazio, el ahorro externo de Chile, visto en las cuentas nacionales, evidenció resultados negativos. Lo anterior sería una consecuencia del enorme flujo de remesas de dinero que fluyó desde Chile hacia otros países. Se habló en su momento del saqueo a Chile en manos de las empresas transnacionales, y en una investigación reciente, publicada en la revista de la CEPAL, los autores estiman en más de 100 mil millones de dólares la renta económica apropiada (renta regalada, dirán los autores) por los principales propietarios de compañías

mineras solo en 2004-2014. En este trance, Codelco, la empresa estatal del cobre, en lugar de ganar participación en la propiedad de los recursos, la disminuyó en términos relativos.

La ventana que se abre en la década de los años 2000, como hemos dicho, inaugura la fase de alta exposición a los efectos de los tratados de libre comercio. Podemos encontrar rasgos clave que permiten entender la lógica sobre la cual opera el mecanismo que contrarrestó la caída en la tasa de ganancia.

En *primer* lugar, hay una decisión política de consolidar la explotación minera y los beneficios que esta trae en propietarios privados y no en la línea de avanzar en mayor participación del Estado. Los TLC solo profundizan este aspecto.

En *segundo* lugar, y siguiendo la dinámica exhibida por el cobre, los años 2000 vienen a consolidar la estrategia primaria exportadora, y dentro de esta, la decisión del qué y del cómo producir. Mientras el sector estatal apunta por una estrategia mínima de generar valor agregado, el sector privado optará por el concentrado de cobre, la forma más primitiva de explotación. Con todo, la tendencia general, incluido el sector estatal, es a la disminución del cobre refinado (el producto con mayor valor). Siguiendo a Ha-Joon Chang, este tipo de patrón refuerza el carácter de dependencia de nuestro país frente a los centros económicos globales que toman los encadenamientos productivos que generan un desarrollo productivo que beneficia a las sociedades.

En *tercer* lugar, la ventana de alta exposición a los TLC inaugurada en los años 2000 marcará un efecto paradójico, que desde el paradigma marxista se puede entender de mejor forma. Los años 2000 será la década donde el capital revierte la tendencia decreciente de la tasa de ganancia. Esto se ve en una enorme expansión de los excedentes de explotación que fueron a dar a los bolsillos de los capitalistas y un incremento en los niveles de explotación, bajo la definición de Marx. La paradoja es que capitalistas aumentan su tasa de ganancia en forma significativa, pero el país no logra superar los niveles de crecimiento económico de la década anterior;

de hecho, como muestran los datos, se acentúa una tendencia a la baja en el llamado PIB tendencial de Chile, que se propagará luego a la década posterior. Esta paradoja es una contradicción propia del capitalismo y que en los años 2000, la década de mayor potencia en cuanto al *boom* del precio de los *commodities*, se despliega claramente. Los TLC, en especial con la UE, EE. UU. y China, fueron el lubricante para activar una recuperación en la tasa de ganancia. A este punto, ya podemos ofrecer una respuesta –aunque parcial– a nuestra pregunta de investigación: hay ganadores y son los capitales asociados al proceso de apertura comercial.

En *cuarto* lugar, la investigación arroja que el período de alta exposición a los TLC se relaciona con un aumento importante en la tasa de explotación. En términos de línea de causalidad, podemos decir que los TLC vienen a consolidar una matriz productiva que favorece industrias que son poco intensivas en trabajo, pero que, además, buscan estrategias de mayor extracción de plusvalor a través de formas de precarización laboral. Un ejemplo de lo anterior lo podemos ver en la minería, en donde de acuerdo a datos del Servicio Nacional de Minería, siete de cada diez personas empleadas se encuentran bajo un régimen de subcontratación. Este resultado ha ido progresivamente empeorando en el transcurso de la ventana de alta exposición a los efectos de los TLC. Este hallazgo no es nuevo en la literatura crítica encontrada en Chile sobre precariedad laboral, pero da coherencia a la línea argumental que se trabaja en esta investigación.

En *quinto* lugar, es posible observar una tendencia a la baja en cuanto al poder de los salarios como factor de superación de la pobreza. Consideramos que este resultado es crítico. De forma sostenida en el tiempo, los salarios aportan cada vez menos en la tarea de la superación de la pobreza. En su lugar, el rol de transferencias del Estado y el efecto del alquiler imputado es cada año más relevante. Esta consecuencia entrega un mensaje que a nuestro parecer es claro: durante la fase de alta exposición a las consecuencias de los TLC, la clase social que vive de la venta de su fuerza de

trabajo ha estado, en un porcentaje significativo (38 %), en condición de pobreza si solo nos concentramos en las partidas de ingresos “autónomos”. No podemos decir entonces que, bajo una lógica de ganadores y perdedores, las y los trabajadores sean parte del primer grupo. Lo anterior sugiere además que el Estado ha subsidiado los efectos negativos de la estrategia de desarrollo seguida por el país en las últimas décadas.

Ante la pregunta de por qué sucede esto en un período donde hubo gobiernos progresistas, podríamos decir que en el caso de Chile hubo un compromiso implícito con las ideas económicas promovidas por la escuela de Chicago. Es más, a la fecha, hay ciertos pilares que son parte de la estructura fundante del proceso de transformación neoliberal en dictadura que siguen totalmente vigentes (por ejemplo, sistema de relaciones laborales).

Los resultados de esta investigación son exploratorios, abren líneas de trabajo para seguir profundizado y permiten esbozar recomendaciones de política pública.

Bibliografía

Acosta, Alberto y Brandt, Ulrich (2017). *Salidas del laberinto capitalista. Decrecimiento y postextractivismo*. Madrid: Icaria.

Aguilar-Manjarrez, José; Soto, Doris y Brummett, Randall (2017). Aquaculture zoning, site selection and area management under the ecosystem approach to aquaculture. A handbook. FAO/World Bank.

Altimir, Oscar (22 de septiembre de 1979). Dimensión de la pobreza en América Latina. CEPAL.

AngloAmerican (2023). What we do. <https://www.angloamerican.com/>

Baorong, Li (s.f.). TLC entre China y Chile: 10 años de cooperaciones de beneficio compartido. *Diario Financiero*. <https://www.df.cl/opinion/columnistas/tlc-entre-china-y-chile-10-anos-de-cooperaciones-de-beneficio-compartido>

Barriga Yumha, Francisca et al. (2023). Índice Mensual de Calidad del Empleo. Fundación SOL.

Barriga Yumha, Francisca et al. (2022). *Chile: 30 años de Tratados de Libre Comercio*. Santiago: Fundación SOL.

Bellamy Foster, John (2000). *La ecología de Marx: materialismo y naturaleza*. Barcelona: Viejo Topo.

BHP (2023). [//www.bhp.com/es](https://www.bhp.com/es)

Bouwens, Jan; De Kok, Ties y Verriest, Arnt (2018). The Prevalence and Validity of EBITDA as a Performance Measure. *Compatibilité Controle Audit*, 25(1), 55-105.

Caputo, Orlando y Galarce, Graciela (16 de marzo de 2022). Ahora más que nunca: Nacionalización de las mineras privadas y financiamiento. *Diario Radio Universidad de Chile*.

Carrera, Néstor (2020). Breve historia de la acuicultura y salmónica en el sur de Chile (1856-2000). *Territorios y Regionalismos*, 3(3), 36-49.

Chang, Ha-Joon (2004). *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*. Madrid: ICEI/IUDC/La Catarata.

CODELCO Educa (2023). ¡Conoce y aprende del proceso productivo del cobre! https://www.codelcoeduca.cl/codelcoeduca/site/edic/base/port/proceso_productivo.html

Comisión Chilena del Cobre [Cochilco] (2023). Ventas Físicas de Cobre a Industria Nacional 2000-2022.

<https://www.cochilco.cl/Paginas/Estadisticas/Bases%20de%20Datos/Exportaciones-Mineras.aspx>

Comisión Chilena del Cobre [Cochilco] (2022). Informe Mercado de Fundiciones: Actualización 2022.

Comisión Chilena del Cobre [Cochilco] (2021a). Anuario de Estadísticas del Cobre y Otros Minerales 2002-2021.

Comisión Chilena del Cobre [Cochilco] (2021b). El mercado de productos semielaborados de cobre.

Comisión Chilena del Cobre [Cochilco] (2019). Anuario de Estadísticas del Cobre y Otros Minerales 1999-2018.

Comisión Chilena del Cobre [Cochilco] (2009). Anuario de Estadísticas del Cobre y Otros Minerales 1990-2009.

Comisión para el Mercado Financiero (2023). Sociedades afectas al impuesto específico a la actividad minera. <https://www.cmfchile.cl/portal/principal/613/w3-propertyvalue-18595.html>

Consejo del Salmón de Chile A. G. [CDS] (2023). Informe de Exportaciones de Salmón y Trucha cierre año 2022. <https://www.consejodelsalmon.cl/wp-content/uploads/2023/01/25012023-Reporte-exportaciones-2022.pdf>

Consejo Minero (2023). Mapa Minero. <https://consejominero.cl/nosotros/mapa-minero/>

Correa, Felipe (12 de abril de 2016a). Cobre: por qué se necesita una Política Nacional de Fundiciones. *CIPER*.

Correa, Felipe (2016b). *Encadenamientos productivos desde la minería de Chile*. Santiago: Naciones Unidas.

Diario Financiero (28 de julio de 2017). Collahuasi se suma a castigo por contenido de arsénico en concentrados.

Domingues, José Mauricio (2012). *Desarrollo, periferia y semiperiferia en la tercera fase de la modernidad global*. Buenos Aires: CLACSO.

Durán, Gonzalo y Kremerman, Marco (2022). Los verdaderos sueldos de Chile. Panorama actual del valor de la fuerza del trabajo usando la ESI. Fundación SOL.

Durán, Gonzalo y Kremerman, Marco (2019). Identificación de la pobreza monetaria usando los ingresos del trabajo y las pensiones contributivas. El caso de Chile. *Economía y Política*, 6(2), 63-100.

Durán, Gonzalo y Stanton, Michael (2022). The Chilean economy, an analysis of the dynamics of profits, investments and production: A Marxist approach. *Capital & Class*, 46(3), 377-400.

El Mostrador (14 de septiembre de 2015). Zambia ordena a minera devolver concentrado de cobre chileno por altos niveles de arsénico.

El Mostrador [@ElMostradorvodcast]. La Mesa - Capítulo 6 / Temporada 2: Gonzalo Durán [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=IaOgkVAcy4>

Falleto, Enzo y Cardoso, Fernando H. (1974). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Fazio, Hugo (2006a). *Lagos: El Presidente "progresista" de la Concertación*. Santiago: LOM ediciones.

Fazio, Hugo (23 de junio de 2006b). El saqueo de Chile por las transnacionales. Carta Económica. *El Siglo*.

Fazio, Hugo (2000). *La transnacionalización de la economía chilena. Mapa de la extrema riqueza al año 2000*. Santiago: LOM ediciones.

Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier (2001). El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina. CEPAL.

Forbes (2023a). Anglo American Profile. <https://www.forbes.com/companies/anglo-american/?sh=1a9573202f2c>

Forbes (2023b). BHP Group Ltd Profile. <https://www.forbes.com/companies/bhp-group-ltd/?sh=47d517086347>

Forbes (2023c). Iris Fontbona & family profile. <https://www.forbes.com/profile/iris-fontbona/?sh=2a1dc76f3a55>

French-Davis, Ricardo. (2018). *Reformas económicas en Chile, 1973-2017: neoliberalismo, crecimiento con equidad e inclusión*. Santiago: Taurus.

French-Davis, Ricardo (2003). Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con igualdad. *Nueva Sociedad*, (183).

Fundación SOL (2011). Estimando la brecha salario-productividad. Consultoría para la Organización Internacional del Trabajo.

Gálvez, Recaredo; Rosselot, Santiago y Sáez, Benjamín (2022). Inversiones de China en el Cono Sur de América Latina. Santiago: Fundación SOL/Fundación Heinrich Böll.

Ghiotto, Luciana (2019). Las promesas incumplidas de los Tratados de Libre Comercio y de Inversión en América. En *25 años de tratados de comercio e inversión en América Latina. Análisis y perspectivas críticas*. Fundación Rosa Luxemburgo/Plataforma América Latina Mejor sin TLC.

Gudynas, Eduardo (2017). *Derechos de la naturaleza. Ética biocéntrica y políticas ambientales*. Buenos Aires: Tinta Limón.

Kremerman, Marco et al. (2022). Reajuste del Salario Mínimo. Propuesta de reajuste del Salario Mínimo con Criterios de Suficiencia (2022-2025). Fundación SOL.

Maito, Esteban E. (2012). La tasa de ganancia en Chile 1986-2009. *Razón y Revolución*, (24), 43-63.

Marx, Karl. ([1894] 1959). *Capital. Volume 3*. New York: International Publishers.

Moulian, Tomás (1997). *Chile actual. Anatomía de un Mito*. Santiago: LOM ediciones.

Nahuelhual Muñoz, Julio (20 de noviembre de 2022). Pacto Comercial Chile y la Unión Europea cierran negociaciones y Borric coordina con Bruselas anuncio para próximas semanas. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/pulso/noticia/pacto-comercial-chile-y-la-union-europea-cierran-negociaciones-y-borric-coordina-con-bruselas-anuncio-para-proximas-semanas/JCWJFQ7DKFCYVCOMUATCACBTCA/>

Novik, Ana y Nazal, Paulina (2020). El nuevo escenario de la Política Comercial chilena. *Latin American Journal of Trade Policy*, (6).

OXFAM Internacional (30 de noviembre de 2016). Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina.

Pinto, J. (2003). Volumen III: La Economía: Mercados, empresarios y trabajadores. En J. Pinto, *Historia Contemporánea de Chile*. Santiago: LOM.

Quiñones, Renato et al. (2019). Environmental issues in Chilean salmon farming: a review. *Reviews in Aquaculture*, 11(2), 375-402.

Riesco, Manuel (1989). *Desarrollo del capitalismo en Chile bajo Pinochet*. Santiago: ICAL.

Sen, Amartya (1981). *Issues in the Measurement of Poverty*. Londres: Palgrave Macmillan.

Servicio Nacional de Aduanas (s.f.). Información anual desde año 2002 al 2021. <https://www.aduana.cl/intercambio-comercial/aduana/2018-12-17/151753.html>

Servicio Nacional de Aduanas . (2023a). *Anuario Estadístico 2023*. Unidad de Análisis Estadísticos y Económicos, Departamento de Estudios. Santiago de Chile: Dirección Nacional de Aduanas. Obtenido de https://www.aduana.cl/aduana/site/docs/20181214/20181214113928/anuario_estadistico_aduanas_2023.pdf

Servicio Nacional de Aduanas. (2023b). *Estadísticas COMEX: Exportación por País y Código Arancelario*. Obtenido de Sitio web de Estadísticas de Comercio Exterior de Chile, Servicio Nacional de Aduanas: <https://www.aduana.cl/exportacion-por-pais-y-codigo-arancelario/aduana/2018-12-14/101258.html>

Servicio Nacional de Geología y Minería [Sernageomin] (20 de junio de 2023). Preguntas frecuentes sobre Relaves. <https://www.sernageomin.cl/preguntas-frecuentes-sobre-relaves/>

Servicio Nacional de Geología y Minería [Sernageomin] (2022). *Anuario de la Minería de Chile 2022*. Servicio Nacional de Geología y Minería. Gobierno de Chile.

Servicio Nacional de Geología y Minería [Sernageomin] (2021). *Anuario de la Minería de Chile 2021*. Gobierno de Chile.

Servicio Nacional de Geología y Minería [Sernageomin] (2007). *Anuario de la Minería de Chile 2007*. Gobierno de Chile.

Sturla Zerene, Gino et al. (2018). La riqueza regalada a la gran minería del cobre en Chile: nuevas estimaciones, 2005-2014. *Revista de la CEPAL*, (124).

Subsecretaria Relaciones Económicas Internacionales [SUBREI] (2003a). Acuerdo Libre Comercio China-Chile. <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-comerciales-vigentes/china>

Subsecretaria Relaciones Económicas Internacionales [SUBREI] (2003b). Tratado Libre Comercio EE.UU.-Chile. <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-comerciales-vigentes/ee-uu>

Subsecretaria Relaciones Económicas Internacionales [SUBREI] (1994). Acuerdo de Libre Comercio UE-Chile. <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-comerciales-vigentes/uni%C3%B3n-europea>

Svampa, Maristella (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina*. Guadalajara: Centro Maria Sibylla Merian de Estudios.

Svampa, Maristella (2017). *Del cambio de época al fin de ciclo. Gobiernos progresistas, extractivismo y movimientos sociales en América latina*. Buenos Aires: Edhasa.

Svampa, Maristella (2012). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *Revista de OSAL*, 13, 15-38.

Toledo, Christopher (2016). Producción y exportaciones de la salmicultura chilena: actualización y análisis. *ADCS*, (10), 10-16.

Valenzuela, Monserrat (23 de enero de 2015). Galpón de acopio de cobre en Antofagasta sería el foco contaminante de arsénico y plomo en niños. *biobiochile.cl*

Villena, Mauricio (29 de julio de 2022). Libre comercio: Pieza claves en el desarrollo económico. *La Tercera*. <https://www.la-tercera.com/opinion/noticia/columna-de-mauricio-villena-libre-comercio-pieza-clave-en-el-desarrollo-economico-de-chile/XCO6VXABZVHGZLUSEOFPXLMVIY/>

Wallerstein, Immanuel Maurice (2004). *capitalismo histórico y movimientos antisistémicos: un análisis de sistemas-mundo*. Madrid: Akal.

Inserción subordinada y mercado mundial

Análisis sociohistórico del proceso de liberalización económica en Paraguay

*Luis Rojas Villagra, Alhelí González Cáceres,
Sintya Carolina Valdez Ayala y Alan Ariel Fretez Bobadilla*

Introducción

Los debates en torno a las posiciones proteccionistas y las del libre-cambio no constituyen una novedad académica contemporánea ni han sido introducidos a raíz del consenso liberal de los noventa, sino que forman parte transversal de las discusiones sobre las formas en las que se han expandido históricamente las relaciones sociales capitalistas.

En su discurso sobre el librecambio en 1848, Marx lejos de argumentar a favor del proteccionismo, aseguraba que el progreso de la industria, si bien tiende a producir bienes menos costosos, también incorpora de manera constante nuevos artículos para

alimentar a los trabajadores con bienes más baratos, pero a la vez peores.

La competencia entre capitales tiende a abaratar los costos de las mercancías y, a la vez que el valor mínimo del salario se desploma, los trabajadores terminan por vivir una vida autómatas en la que su existencia no tiene otro fin que no sea el de una simple fuerza de trabajo, “y como tal lo trata el capitalista” (Marx, 1848).

Las discusiones en torno a los impactos del libre comercio sobre la sociedad no pueden reducirse a una crítica moral referida a las bondades o no de medidas proteccionistas y/o liberalizadoras, como si las políticas económicas constituyeran un abanico que, de acuerdo a las intenciones de los gobernantes, puede utilizarse o no.

El problema de fondo es el de la relación capital-trabajo y sus contradicciones, cada vez más crecientes e irresolubles en los marcos del desarrollo capitalista, en un contexto en el que son las exigencias de la acumulación de capital las que dirigen el curso de las políticas que se implementan.

En esta investigación, se presenta un análisis sociohistórico del proceso de liberalización económica en Paraguay, enmarcado en un contexto de reestructuración de las formas de acumulación global y en la que el papel dependiente de la economía paraguaya se funda en la posición que ha ocupado históricamente en la división internacional y regional del trabajo.

En este sentido, se parte de un marco teórico de referencia en el que se da cuenta del desarrollo capitalista como una unidad que funciona como totalidad, pero que sin embargo presenta especificidades en su devenir histórico. En el ejercicio de enmarcar las especificidades del proceso de acumulación de capital en Paraguay y de los efectos de la liberalización, se argumenta que, a diferencia de los demás países de la región que tuvieron en la firma de acuerdos y tratados de libre comercio el “hito” de la liberalización, en el caso paraguayo no ocurrió del mismo modo, sino todo lo contrario.

La economía paraguaya llega a la década de los noventa con una historia de liberalización plenamente consolidada e impuesta con la inclusión forzada del país al circuito de la mundialización capitalista en 1870, trayectoria de la que no ha podido desacoplarse como sí lo hicieron algunos países latinoamericanos a mediados del siglo XX, bajo la impronta desarrollista de la CEPAL y el estructuralismo latinoamericano.

En términos metodológicos, la investigación presenta un enfoque cualitativo que se caracteriza por su centralidad en la visión histórica del proceso paraguayo y para lo cual se ha realizado un ejercicio de periodización histórica que presenta los procesos de liberalización que han tenido lugar en el devenir de la formación social paraguaya.

Marco teórico de referencia

El capital como unidad mundial

El despliegue de las relaciones sociales capitalistas ha significado, desde su surgimiento, un fenómeno de alcance mundial, en tanto la expansión del mercado más allá de las fronteras nacionales es condición necesaria para la continuidad del ciclo del capital y, por tanto, del proceso de acumulación.

De ahí que autores como Juan Iñigo Carrera (2017) entiendan que el capital, si bien se expresa bajo formas nacionales específicas, presenta un contenido mundial. Sin embargo, la organización privada del trabajo social que se realiza al interior de las unidades nacionales carece del control sobre la unidad general.

Esto quiere decir que la economía mundial es superior en términos cualitativos y cuantitativos a la suma de las partes que la integran; y que las contradicciones internas presentes en cada unidad nacional se expresan en el ámbito de las relaciones internacionales y de la economía mundial en su conjunto.

Ahora bien, esta unidad mundial del capital en tanto relación social toma cuerpo en las relaciones de intercambio existentes entre los países. La concreción del modo de producción capitalista se expresa en las particularidades que adquiere el despliegue del proceso de acumulación en cada país.

La concreción o las particularidades que asume el desarrollo del capitalismo en los territorios encarnan en sí relaciones asimétricas entre países y regiones. En los análisis de las formas que adquiere el desarrollo capitalista en América Latina, Bambilra (1974) y Marini (1973) sostienen que el capitalismo en la región se desarrolla dentro del contexto de expansión y evolución del capitalismo mundial, asumiendo formas específicas que, si bien no niegan las leyes generales del movimiento del capital, sí han configurado formas específicas de capitalismo dependiente, cuyo funcionamiento se encuentra vinculado históricamente con el desarrollo capitalista en los países centrales.

Por consiguiente, las economías se integran al mercado mundial desde posiciones asimétricas, que derivan de la propia diversidad en el grado de desarrollo de las fuerzas productivas y la consecuente disparidad en las composiciones orgánicas de capital en sus estructuras.

La dependencia es, en la formulación tanto de Bambilra ([1974] 1999) como de Theotônio dos Santos ([1998] 2002), una situación condicionante que determina los límites y las posibilidades de acción; de este modo, la dependencia condiciona una cierta estructura interna que –a decir de Bambilra– la redefine en función de las posibilidades estructurales de las economías nacionales.

Para Marini (1973), la función que asume el capital extranjero es la de extraer una parte de la plusvalía creada dentro de las economías nacionales; esta dinámica presenta como correlato el aumento de la concentración de capitales en las economías centrales.

Crisis y mercado mundial: reestructuración económica y globalización

La expansión del capital ha cobrado diversas particularidades a lo largo de los siglos, la llamada “globalización” no es más que una de las formas que ha adquirido la expansión capitalista en un contexto de crisis y de necesidad de crear nuevos espacios de acumulación.

Para Bonnet, el término globalización “designa una determinada combinación de procesos económicos, sociales, políticos, ideológicos y culturales que puede ser entendida como una nueva etapa de acelerada extensión e intensificación de las relaciones sociales capitalistas” (2001, p. 14).

La globalización, por tanto, no refiere a un proceso novedoso en sí mismo, dado que el capitalismo contiene en sí una tendencia hacia la universalización; sin embargo, esta expansión no se presenta de manera continua, lineal, sino que se expresa en procesos discontinuos, condicionados por cada momento histórico que le imprime especificidades.

A este respecto, Bonnet (2001) distingue diferentes períodos en los que ha tenido lugar esta expansión, los cuales dan cuenta de una ruptura entre el capitalismo de posguerra y el contemporáneo, que se diferencian en función a los procesos de acumulación enmarcados en las crisis y las reestructuraciones de la relación capital-trabajo.

Las crisis cíclicas del capitalismo se resuelven con base a nuevas reestructuraciones en la relación entre el capital y el trabajo, aunque estas sean solamente temporales. En este caso, la crisis de finales de los años sesenta e inicios de los setenta, resultado de la desaceleración del crecimiento económico, elevados niveles de inflación y la retracción en la tasa de ganancia en los países centrales, condujo a la necesidad de exportar capitales, de fugarse de aquellas regiones en las que la rentabilidad expresaba una tendencia hacia el decrecimiento.

Bonnet (2001) destaca dos modalidades en esta fuga de capitales: una espacial, relacionada con la reestructuración de las cadenas de valor y la deslocalización de la producción; y una temporal, en la que la expansión y socialización de la deuda es el elemento decisivo.

La desregulación de los mercados y la consecuente liberalización fueron las políticas que acompañaron a este período del desarrollo capitalista, signado por la crisis de baja rentabilidad y estanflación en los países centrales entre las décadas del sesenta y setenta del siglo XX, desembocando en una reestructuración de la economía mundial, marcada por la hipertrofia de las finanzas por sobre el capital productivo.

Se puede, por tanto, afirmar que la globalización tiene como base la internacionalización de las relaciones sociales capitalistas, las cuales no se reducen solo a la esfera de las relaciones económicas, sino que subsume a todo el tejido social. Se constituyendo así en un proceso objetivo, resultado del propio desarrollo de las fuerzas productivas, en especial de los últimos adelantos científico-técnicos.

Una de las características de la globalización es precisamente que la expansión del comercio mundial se concentra en los bienes de mayor valor agregado y contenido tecnológico, en que grandes segmentos de la producción mundial ocurren en las matrices de las corporaciones transnacionales y sus filiales. En este escenario, el comercio y la inversión extranjera directa juegan un papel central y han adquirido mayor peso relativo en la actividad económica global (Ferrer, 1999).

Ferrer (1999) distingue un proceso de globalización real y otro virtual, refiriéndose a la transacción de valores y al procesamiento y circulación de datos, así como a las finanzas. El sector financiero se constituyó en el epicentro de la acumulación mundial, como válvula de oxígeno a los problemas de la valorización.

La posibilidad de ampliar las ganancias mediante la especulación vía tipo de cambio, tasas de interés y variaciones en los

precios en los mercados bursátiles e inmobiliarios se convirtieron en el centro del desarrollo de aplicaciones financieras que lideran la dinámica global (Ferrer, 1999).

Las llamadas políticas neoliberales se constituyeron en el fundamento no solo político e ideológico de la globalización, sino también en su sustento económico. El neoliberalismo se impuso, a decir de Vargas Hernández (2008), como la mejor –quizás la única– alternativa al agotamiento y crisis del modelo keynesiano.

La consolidación del proceso globalizador se expresó en la creación de una institucionalidad global, acorde a las transformaciones ocurridas en los sistemas productivos y en las esferas de la comunicación y la información. Así, la Organización Mundial de Comercio (OMC), sucesora del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), junto a otras instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) emergieron en la segunda posguerra con la finalidad de establecer un orden mundial (Vargas Hernández, 2008).

Expresiones de la globalización en América Latina

Entre las décadas de los setenta y noventa, la economía mundial atravesó una serie de transformaciones, teniendo lugar una nueva división internacional del trabajo, en la que la mayoría de los países latinoamericanos aplicaron políticas liberalizadoras, caracterizadas por una menor intervención del Estado y la apertura de los mercados, tras décadas de aplicación de políticas de sustitución de importaciones (García, 2007).

Frenkel (2003) señala que la ruptura del patrón oro-dólar y el abandono de tipos de cambio flexibles establecidos en los acuerdos de Bretton Woods traspasaron el riesgo cambiario hacia el sector privado, estimulando el desarrollo del mercado cambiario y de derivados. Estos hechos pueden ser considerados como los hitos de la globalización, junto al aumento en los precios del petróleo y la

subsiguiente crisis petrolera que generaría grandes desequilibrios en las economías extractivas.

Las exportaciones de capitales desde los países centrales hacia América Latina durante el primer período de la globalización financiera se vieron interrumpidas por la crisis de la deuda en la década de los ochenta, implicando la desaparición de la inversión extranjera en la región durante casi una década. A la crisis de la deuda le sucede el inicio o la potenciación del período neoliberal que empujó a América Latina a un nuevo proceso de acumulación basado en ajustes estructurales y reimpulsó los flujos de capital hacia la región (Frenkel, 2003).

No obstante, pese a la denominación de “década perdida” que recibe este período, Frenkel insiste en que no puede interpretarse como la desvinculación de América Latina de la dinámica globalizadora, dado que la región operó durante este tiempo bajo ciertas características asociadas a las restricciones externas debido a la crisis de la deuda.

La imposibilidad de recibir nuevo financiamiento, así como las negociaciones con los acreedores y organismos financieros internacionales impusieron una dinámica de transferencias de capital hacia el exterior. América Latina pasó rápidamente de ser receptora de los flujos de capital durante el primer período de la globalización a convertirse en una exportadora neta de capitales. Y si bien la región estaba imposibilitada de recibir nuevo financiamiento, permaneció vinculada al sistema internacional a través de la deuda.

Mortimer (1995) asegura que la globalización no solo imprimió nuevos desafíos para América Latina, sino que implicó al mismo tiempo la profundización de la competencia en el mercado mundial y la transnacionalización. El aumento de la competencia internacional incidió sobre todo en el mercado manufacturero, profundizando los diferenciales de productividad y, junto con ello, la especialización productiva basada en las ventajas competitivas de los países y regiones.

Los efectos de la globalización en América Latina se evidenciaron fundamentalmente en el sector agrario, que se reflejaron en la construcción de una “nueva ruralidad” y la emergencia de nuevas problemáticas de la cuestión agraria y agroalimentaria en la región. Para Teubal (2005), uno de los grandes problemas rurales derivados de la globalización está relacionado con la intensificación del dominio del capital sobre el agro, que se traduce en el aumento del trabajo asalariado en el campo, la precarización del empleo rural, la expulsión de medianos y pequeños productores y la profundización de la migración campo-ciudad.

Los grandes complejos agroindustriales dirigidos por las transnacionales vinculadas al mercado mundial de productos agropecuarios, la provisión de insumos y tecnología agropecuaria, así como al procesamiento industrial y la distribución de alimentos incrementaron su importancia en las economías locales. Dinámica que no se encontró ajena a la incorporación de las finanzas y de sus mecanismos, lo que propició la especulación en el mercado agroalimentario (Teubal, 2005).

Los grandes hitos del proceso liberalizador se dieron fundamentalmente en la década de los noventa, con la firma de numerosos tratados de libre comercio (TLC) y tratados bilaterales de inversión (TBI) en todo el mundo. En el caso de América Latina, el impulso para la firma de este tipo de acuerdos se dio bajo la promesa de atracción de inversiones de capital que impulsarían el desarrollo y el bienestar de la sociedad (Ghiotto, 2020).

Ghiotto (2020) plantea que existieron condiciones “sistémicas y contextuales” que propiciaron la proliferación de los TLC en la región. Los Estados terminaron cediendo parte de su soberanía para promover la atracción de inversiones sin sopesar las consecuencias sociales y económicas de sus implicancias. La coyuntura internacional con aires de derrota del movimiento obrero y de implosión de la alternativa socialista en Europa del Este propició la visión de la ausencia de alternativas reales para los países en vías de desarrollo.

El proceso globalizador no ocurre sin exponer y profundizar las contradicciones internas del capitalismo. Romero (2002) señala que globalización no indica la homogenización de las economías, dado que al tiempo que operan tendencias hacia la integración de la economía mundial, también se van consolidando procesos de conformación de bloques y megabloques regionales que profundizan las desigualdades geopolíticas, económicas y tecnológicas para el conjunto de las economías.

En síntesis, la globalización y el consecuente proceso de liberalización constituyen en sí mismos una nueva reestructuración de la división internacional del trabajo que propició la transnacionalización del capital, con impactos en la vieja especialización productiva, resultado de la deslocalización productiva a escala global.

Aspectos metodológicos

El estudio partió de la hipótesis de que la economía paraguaya representaba un caso prematuro de liberalización económica en la región, atribuyendo a la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870) el punto de partida de la apertura económica, que luego se profundizaría durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), prolongándose en el tiempo hasta la actualidad, con diferentes matices, pero siempre orientado hacia la consolidación de una economía abierta y dependiente, subordinada a intereses de capitales extranjeros y de la pequeña oligarquía local.

A partir de la hipótesis inicial, se realizó una amplia revisión bibliográfica, además de entrevistas a informantes clave, lo que permitió ajustar el análisis de los cambios en el modelo económico y político, en la estructura socioeconómica, en diferentes coyunturas históricas, resaltando determinados procesos sociales, económicos y políticos que han ido configurando las particularidades de la economía paraguaya, caracterizada por una amplia, aunque compleja, liberalización.

Se realizó una revisión y lectura crítica de textos de autores de diversas disciplinas como la sociología, las ciencias políticas, la economía, la historia, entre otras. Esto permitió recuperar diferentes miradas a las determinaciones históricas de interés para el estudio. El análisis de estas fuentes secundarias se complementó con la revisión de datos estadísticos provenientes de fuentes oficiales y documentos públicos como los diversos planes de desarrollo elaborados por instituciones estatales.

En cuanto a la recolección de datos primarios, en los meses de enero y febrero del 2023 se realizaron entrevistas a profundidad a cinco informantes calificados, poniendo énfasis en los ámbitos de estudio de cada uno. Las entrevistas, previo consentimiento de los informantes, fueron grabadas, luego transcritas para su análisis e incorporación de fragmentos dentro del estudio, de modo a sustentar la línea argumental de la investigación.

En general, las entrevistas confirmaron la hipótesis de que Paraguay ha pasado por un proceso de liberalización económica de larga duración, con características diferenciadas de los procesos vividos por otros países de la región latinoamericana y con graves impactos sociales y ambientales.

El trabajo de campo realizado también condujo a discutir con la hipótesis inicial que pensaba al proceso de liberalización de la economía paraguaya como un hecho previo a los procesos liberalizadores por los que atravesaron los demás países de la región en el período conocido como neoliberal.

Se pasó a entenderlo, en realidad, como un proceso posterior, en relación a la implantación de una matriz liberal tardía en el siglo XIX. Es decir, el país se integró a la dinámica liberalizadora después que lo hicieran los países vecinos, mediante la guerra y destrucción de la experiencia histórica de construcción de un programa de desarrollo autónomo e independiente que se venía llevando a cabo en sus primeras décadas como república independiente. No obstante, el modelo económico tuvo posteriores ajustes en una dialéctica compleja, resultado de los intereses

internacionales y nacionales, pero manteniendo como hilo conductor la liberalización de la economía.

El objetivo del presente artículo es comprender la configuración actual de la economía paraguaya como resultado de un proceso histórico particular de liberalización y sus profundos impactos en la estructura productiva y el mercado de trabajo.

El proceso histórico de la liberalización económica en Paraguay

Del Estado autónomo a la total liberalización

Paraguay ha experimentado procesos de liberalización económica particulares en comparación con el resto de países de la región. Esto tuvo que ver con el modelo económico adoptado entre 1811 y 1870, cuando desarrolló una economía fuertemente dirigida por el Estado, que era el mayor actor económico, con base en la propiedad estatal de la mayor parte de las tierras; los espacios y mercados para la reproducción de capital privado se veían muy limitados y había restricciones al comercio externo.

Esa disfuncionalidad de la economía paraguaya a la economía mundial capitalista derivó en una guerra total contra el Paraguay (1864-1870), cuando con apoyo de la banca inglesa se destruyó el Estado independiente y el modelo de desarrollo autónomo. Bajo el control de los ejércitos de ocupación, un nuevo Estado se construyó, con instituciones y leyes liberales y una economía predominantemente privada volcada hacia el mercado internacional.

En los años de la posguerra, se impulsó la liberalización acelerada de la economía paraguaya por varias vías, entre ellas, la venta masiva y privatización de las extensas tierras públicas, lo que dio origen a una economía de latifundios y enclaves de exportación, como el yerbatero, maderero y ganadero, y subordinó el país al capital internacional (Rojas, 2015).

Entre 1883 y 1914, se había mal vendido el 77 % de las tierras estatales, unas 26 millones de hectáreas, apropiadas mayoritariamente por capitales extranjeros, que se convirtieron en los principales dueños del país (Galeano, 2016). También fueron privatizadas o destruidas empresas públicas como el ferrocarril, telégrafo, astilleros y fundiciones de metales. En el mismo período, surgieron los dos partidos políticos conservadores, el Colorado y el Liberal, para gestionar el nuevo modelo en las siguientes décadas.

En contrapartida, amplios sectores fueron perjudicados: el campesinado, que había peleado en la guerra, fue afectado negativamente por el cercamiento de las tierras públicas, produciéndose una estructura agraria en la que coexistieron, de manera no pacífica, los latifundios ganaderos y forestales y el minifundio campesino (Fogel, 2016).

Paraguay se configuró en un país marcado por profundos contrastes sociales, con su economía volcada a la exportación de materias primas agroforestales y una población marginada de sus beneficios, o explotada para generarlos. La década del veinte fue de alto crecimiento, pero desde el inicio de la crisis mundial en 1929, a lo que se sumó la guerra contra Bolivia por el Chaco entre 1932 y 1935, la situación económica se fue estancando y deteriorando, y los deseos de cambio dentro de la población se hicieron más fuertes.

En 1936 tuvo lugar la revolución febrerista, encabezada por el coronel Rafael Franco, que derivó en un gobierno que, aunque solo duró año y medio, tuvo un fuerte carácter nacionalista y de reivindicaciones sociales, e impulsó algunas reformas sociales como la agraria y la laboral. Un nuevo golpe militar devolvió el poder estatal a los sectores conservadores en 1937. En esas décadas de consolidación del modelo liberal, no logró constituirse una élite empresarial sólida, con interés en el desarrollo industrial, lo cual se debió a la fuerte presencia de capitalistas extranjeros en la producción y el comercio, y por predominar actividades de baja productividad, con escasa acumulación (Schvartzman, 2011).

En consonancia con un nuevo modelo económico intervencionista en el mundo, de base keynesiana, que emergía en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, en Paraguay se dio un breve período de fortalecimiento del papel del Estado en la economía.

Según Campos (2010), entre 1940 y 1955 se desarrolló un período de “dirigismo estatal”. En 1941, el Estado asumió el control del mercado cambiario; en 1944, se formó el Banco del Paraguay, responsable de la política monetaria; se nacionalizaron cuatro empresas privadas de servicios básicos; se formaron el Instituto de Previsión Social (IPS) en 1943, la Compañía Paraguaya de la Carne (COPACAR) en 1944 (que monopolizaba el faenamiento y comercialización de ganado) y otras empresas estatales, como las de transporte fluvial y aéreo; se implementó una política de control de precios de productos básicos y escalas de salarios mínimos.

Sin embargo, al promediar el siglo XX, la coyuntura mundial y nacional, en el marco de la posguerra y la naciente Guerra Fría, siguió siendo muy difícil. La guerra civil de 1947, seguida de años de profunda inestabilidad política y cambios frecuentes de gobierno, además de profundos problemas fiscales y sociales, marcaron el cierre de este período de mayor dirigismo estatal.

Medidas del stromismo (1954-1989)

En 1954 asume la presidencia el Gral. Stroessner, luego de un golpe militar y unas elecciones acordadas con el Partido Colorado. Se inició un nuevo ciclo político y económico, con el apoyo decidido de los EE. UU. y Brasil, en el marco de la lucha contra el comunismo y la influencia soviética en la región.

De acuerdo a Campos (2010), con Stroessner rápidamente se retomó una senda monetarista en materia de política económica, orientada a contener el gasto público, liberar el comercio y el sistema cambiario, estabilizar los precios internos y contener la inflación, otorgar incentivos para el ahorro y la inversión privada,

garantizar la seguridad jurídica, así como la estabilidad social y política.

En 1957, se firmó el primer acuerdo Stand By con el FMI, dirigido a estabilizar la economía, incluyendo un primer financiamiento de 5,5 millones de dólares. Previamente, en 1955, se había aprobado la ley 246 de Incorporación de Capitales para facilitar a los capitales extranjeros sus operaciones de entrada y salida, además de un trato preferencial. En 1956, por presión de los ganaderos, el gobierno abandonó la política de control de precios de la carne y disolvió la estatal COPACAR, liberalizando este mercado estratégico; esto significó la reducción del consumo de carne en el país y el aumento de las exportaciones en manos de los frigoríficos privados.

Las acciones de estabilización monetaria, devaluación y liberalización, apoyadas por el FMI y el Banco Mundial, tuvieron impactos sobre la clase trabajadora, con el deterioro del poder adquisitivo y el estancamiento de los salarios, lo que derivó en una importante huelga general en 1958, la cual fue brutalmente reprimida, con encarcelamiento de los principales dirigentes.

La oposición política a Stroessner fue duramente reprimida, tanto dentro del Partido Colorado como en partidos de oposición y de izquierda. Los principales dirigentes comunistas fueron exiliados, encarcelados o desaparecidos. El apoyo norteamericano fue clave; entre 1955 y 1961, se recibieron 36 millones de dólares en préstamos, donaciones y asistencia, que fortalecieron al régimen y sus políticas.

Stroessner consolidó un poder interno absoluto, a partir del control del Estado, las FF. AA. y el Partido Colorado, dejando sin margen de actuación a los opositores y críticos. En 1961 ingresó a la Alianza para el Progreso, impulsada por EE. UU., lo que le permitió recibir cuantiosos recursos financieros en la década del sesenta. Se impulsó una nueva estrategia de colonización rural, conocida como “Marcha hacia el Este”, para ampliar la frontera agrícola, lo que implicó el traslado de miles de familias campesinas hacia

territorios boscosos cercanos al Brasil en nuevas colonias y la búsqueda de apoyo de este sector.

Se inició la modernización de la agricultura, con créditos públicos para la mecanización y tecnificación de la producción de trigo, soja y algodón. La extranjerización de la economía avanzó con la instalación de empresas extranjeras en el procesamiento agroindustrial, la producción cárnica, elaboración de bebidas, refinamiento de petróleo, distribución de combustibles y el sector bancario.

Según Borda (1994), durante las primeras décadas del modelo liberal la economía dependió exclusivamente de la actividad agropecuaria y el mercado externo de materias primas, pero desde los años cuarenta se sumó un creciente sector público, alimentado por créditos, donaciones y asistencia externas. El marco de la Guerra Fría generaba abundantes fondos para la dictadura, y una gran discrecionalidad en su gestión. La cooperación económica y militar de los EE. UU. pasó de 36 millones de dólares entre 1953 y 1961 a más de 136 millones de dólares entre 1962 y 1974 (Fogel, 1982).

Borda (1994) apunta que el stonismo generó una estructura social autoritaria de acumulación como base de sustentación para maximizar sus beneficios, así como las rentas del sector empresarial vinculado al Estado. Implicaba relaciones de control represivo hacia sectores de trabajadores, la prohibición del sindicalismo independiente, el reparto condicionado de tierras al sector campesino, a empresarios, políticos y militares, y el poder judicial y el legislativo estaban sometidos por la dictadura. El sector empresarial renunciaba a participar directamente en la política, a través de algún partido o el congreso, a cambio de beneficios económicos que negociaban directamente con las autoridades estatales, como los bajos impuestos.

El sector estatal se fue convirtiendo en un espacio complementario al agroexportador, fundamental para la sobrevivencia económica, la obtención de beneficios y la acumulación de poder. La arbitrariedad en torno al manejo del Estado que fue instalando el

stronismo es característico de un Estado patrimonialista. Al decir de Abente (2012), utilizando la categoría weberiana,

por patrimonialista se entiende el Estado que se constituye como extensión del patrimonio de un jefe o caudillo, en el que las relaciones entre lo privado y lo público se desdibujan y confunden constante y sistemáticamente, y en el que las decisiones públicas son arbitrarias, subjetivas y altamente discrecionales (p. 62).

Este autor señala que, por el escaso nivel de desarrollo económico del país, fueron surgiendo grupos depredadores, que nacieron y se alimentaron como parásitos del Estado. Por otra parte, el desarrollo creciente de una burocracia estatal sumisa y cómplice jugó un papel importante en dar estabilidad al régimen. Como señala Arditi (1992), sirvió de freno a la participación política de diferentes sectores sociales, ejecutaba proyectos sin cuestionar su viabilidad y controlaba a la población. Este funcionariado público fue creciendo, en una lógica clientelar de sumisión y complicidad con la dictadura.

La profesionalización del desempeño del funcionario de la administración pública quedaba supeditada a la obediencia al imperativo emanado de la instancia superior [...]. El stronismo apeló a factores materiales de consenso, en una variante perversa, estructurada a través de privilegios, prebendas, corrupción tolerada y clientelas manejadas por el partido oficialista (Arditi, 1992, pp. 34-35).

El apoyo basado en el clientelismo depende de los recursos con que cuenta el Estado para financiarlo y generar el “consenso pasivo cómplice” de los beneficiarios, al decir de Arditi (1992). El país tuvo históricamente una baja presión tributaria, que en aquellos años oscilaba entre el 7 % y 9 % del PIB, dado que se recaudaba sobre una matriz económica de escaso desarrollo y de orientación liberal, además de la consuetudinaria alta evasión. En contrapartida, los préstamos externos y las grandes obras como Itaipú

proveyeron enormes recursos económicos para extender el Estado clientelar stronista.

La brecha cambiaria constituyó un impuesto implícito entre el cambio oficial y el de mercado que permitió al Estado obtener importantes ingresos, principalmente del sector exportador (Borda, 1994). La tolerancia de la dictadura hacia la corrupción y la protección directa o indirecta para la realización de actividades ilícitas eran otros mecanismos para generar recursos que pudieran alimentar a la base social de apoyo del stronismo. Así se expandieron un sinfín de actividades ilícitas: el narcotráfico, el contrabando, el tráfico de rollos y vehículos, la compra y venta irregular de divisas, entre otras.

Carácter no proteccionista del gobierno hacia la producción nacional

Desde entonces, en el Paraguay primaron instituciones débiles y la ausencia de un proyecto de desarrollo nacional. Los intereses económicos de los gobernantes y sus aliados se impusieron en todos los casos, así como su objetivo de mantenerse en el poder estatal.

El período stronista coincidió con las políticas de desarrollo implementadas en muchos países de América Latina, desde los años sesenta y vigentes hasta mediados de los setenta, para aumentar la productividad agrícola, iniciar el proceso de industrialización de sus economías y proteger la producción nacional, mediante la estrategia de sustitución de importaciones.

Paraguay, por su parte, tomó medidas económicas opuestas a las vigentes en la región. Como señala un entrevistado:

Quando muchos países de América Latina empezaban a salir de su estadio de economías puramente agrarias y comienzan un proceso de industrialización que se llamó sustitución de importaciones, Paraguay no entró en estos procesos de industrialización, y si lo hizo, su inserción ha sido muy débil. El país se ha quedado en ese estadio de vender productos agrícolas. Lo que pasaba con nuestro

código arancelario es que podíamos haber tenido una alta protección, pero en los hechos no pasaba. Para los otros países de América Latina no era el mejor momento para liberalizar el comercio, los sectores industriales recién iniciaban, no estaban totalmente consolidados para tener una competencia fuerte entre los países ya industrializados y podrían dañar el proceso incipiente de industrialización. Este proceso continuó en los años setenta y ochenta” (Masi, F., comunicación personal, 21 de marzo de 2023).

Para el stronismo, “el libre juego de las fuerzas del mercado es la característica predominante de la política del gobierno” (STP, 1966, p. 147). Se implementó una política de libre importación y de crecimiento hacia afuera como estrategia de desarrollo. En sus planes de desarrollo se argumentaba que,

[a]nte las dificultades políticas con los países vecinos, en especial en el siglo XIX, fue imperativa la integración política efectiva real del territorio nacional. El camino natural de crecimiento hacia adentro adoptado, fue diferente al crecimiento basado en un proceso de industrialización, como el que han tenido muchos países latinoamericanos (STP, 1966, p. 149).

En el plano de la producción, el Estado paraguayo decidió no alentar la industrialización y trabajar en los rubros agrícolas de exportación (Masi, 2006). Desde el análisis que se proyecta en los planes de desarrollo, las dificultades de crecimiento económico en la década del sesenta se debían a la existencia de una estructura de explotación agrícola familiar para el autoconsumo y la baja densidad poblacional, factores que reducían el tamaño del mercado interno, por tanto, debía modernizarse.

En la década del sesenta, Paraguay tenía una población de 1.751.000 habitantes, de los cuales el 64,4 % residían en zonas rurales y el 35,6 % en urbanas, con una densidad poblacional de 5 habitantes por km². El censo agropecuario de 1961 evidenciaba la concentración de la tierra: de las 161.000 explotaciones, el 43 % correspondía a propietarios, el 12 % a arrendatarios y el 45 % a

ocupantes precarios. El 87,4 % de la superficie total está concentrada en manos de los propietarios, el 4,5 % son de los arrendatarios y el 7,8 % restante de los ocupantes precarios (STP, 1966).

La apertura de una conexión geográfica y comercial con Brasil

Stroessner en sus primeros años de gobierno puso énfasis en importantes inversiones en infraestructuras que permitirían la conexión directa con el Brasil. En 1956, los gobiernos del Brasil y Paraguay firmaron un acuerdo de construcción del Puente de la Amistad (financiado totalmente por el Brasil), que comunicaría a Foz de Iguazú con Ciudad del Este, esta última fundada en 1957. En 1969, se construyó la carretera que conecta Paraguay con la costa del Paraná y desde 1976 la Central Hidroeléctrica de Itaipú.

Con esas medidas, y como podía notarse en los discursos oficiales de Stroessner, se expresaba su objetivo no solo de permitir el avance de las políticas expansionistas de Brasil hacia el territorio paraguayo, sino además seguir abriendo el país al mercado mundial:

Esta iniciación simbólica de la construcción del primer puente internacional sobre el Río Paraná, es como la mano fraterna del Brasil tendida en apoyo de un viejo ideal paraguayo, que hoy se imprime en la ruta brasileña que conduce a Paranaguá, acortando a 1.200 kilómetros, lo que por río y mar representaba 3.400 kilómetros, y que permitirá en un futuro próximo, intercambiar nuestros productos, y asociar a la vez a nuestras riquezas para nuestra presentación en los mercados del mundo (Stroessner 1979, p. 382, citado en Orué Pozo, 2020, p. 238).

Ambos países impulsaron conjuntamente políticas de migración brasileña a Paraguay, con la expulsión de la población rural del lado de Brasil, que estaba en proceso de modernización conservadora de la agricultura, cuando se implementó la política de Marcha hacia el Oeste, que Stroessner complementa con la Marcha

hacia el Este en Paraguay, para atraer a las poblaciones expulsadas del vecino país.

Así, en los planes de desarrollo del stronismo se sostiene que entre los esfuerzos del gobierno en los años sesenta se encontraba la expansión de la frontera agrícola con inmigrantes, a través de la gestión directa del Estado para la colonización oficial y privada (STP, 1966).

Para 1972, Paraguay contaba con dos mil colonos brasileños; diez años después, esta cifra llega a 520.000 colonos, principalmente en Alto Paraná, Canindeyú y Amambay (Riquelme, 2005). Stroessner impulsó su proyecto de modernización de la economía paraguaya centrándose en el sector agrario, promoviendo la innovación y la mecanización en la producción, de modo de dinamizar las exportaciones. El país, al tiempo de ser receptor de inmigrantes en las colonias en la frontera este del país, expulsaba población campesina, fundamentalmente hacia Argentina (Heikel y Rojas, 1993).

La informalidad de la economía y sus consecuencias posteriores

Otra característica de este período fue la instauración de una economía informal, que tuvo un gran impulso con las importaciones de whisky y cigarrillo para su reexportación o triangulación a países vecinos, lo que significó el desarrollo del contrabando en los años ochenta y representó un gran volumen del comercio exterior. Las consecuencias de esta informalización comercial se siguen proyectando hasta la actualidad. Un entrevistado refiere sobre la instauración y sofisticación del contrabando durante el stronismo:

Lo que pasaba es que se implementaba una política, no oficial, sino oficiosa de contrabando, que generalmente venía por el lado de la importación de productos terminados. Desde que se instauró esa política oficiosa del contrabando en el Paraguay, se fueron pasando por diversos estadios de sofisticación; primero fueron

importaciones de cigarrillo y whisky que se vendían a los países vecinos. Después fue importación de otro tipo de productos hasta llegar a la triangulación, que fue lo que más movió en términos de comercio exterior de Paraguay, que era la importación de productos del sudeste asiático, los Estados Unidos y de Europa. Son productos más bien suntuarios que se venden en la frontera o que pasaban la frontera y se vendían y venden hasta ahora, fundamentalmente en el Brasil. En Brasil había una protección muy alta para ese tipo de productos, entonces se aprovechaba porque había una política tácita de permitir eso, nunca se combatió tanto el ingreso de ese tipo de productos en Brasil, no era muy dañino al fisco brasileño, ni tampoco a su comercio exterior, y abarataba ese tipo de productos para la población brasileña. Era como un acuerdo tácito entre Paraguay y Brasil, todo el circuito era de contrabando, tanto lo que ingresaba como lo que salía (Masi, F., comunicación personal, 21 de marzo de 2023).

El contrabando y la triangulación comercial fueron una barrera más a la posibilidad de un proceso de industrialización en el país. Las políticas de ajustes y liberalización económica del stronismo, de instituciones débiles y Estado clientelar, el surgimiento de una burguesía fraudulenta vinculada a la corrupción y los negocios ilegales representan la base para el sostenimiento del modelo primario exportador y la profundización de la dependencia del país. En este período, Paraguay se consolida como una de las economías más abiertas de la región (Rojas, 2015) con impactos sociales y ambientales muy altos en sus poblaciones locales.

El período posdictatorial

En 1989, el sucesor de Stroessner fue un militar cercano al mismo, Andrés Rodríguez, que gobernó el país hasta 1993; era general del Ejército, sindicado de mantener estrechos vínculos con el narcotráfico. Mantuvo el modelo liberalizado, ampliando la apertura al comercio externo. Para 1995, las exportaciones más las

importaciones representaban el 98 % del PIB, cuando el promedio regional llegaba solo al 38 % (Rojas, 2015).

La inversión privada fue beneficiada con leyes como la de Incentivos Fiscales a la Inversión de Capital Nacional y Extranjero (60/90) y la de Inversiones (117/91), que equiparan jurídicamente las inversiones locales y extranjeras. También se sancionó una ley de Privatizaciones (126/91), con la que se privatizaron empresas estatales como la Flota Mercante del Estado, Líneas Aéreas Paraguayas, Aceros del Paraguay, entre otras.

En 1991 se firmó el Tratado de Asunción, que creó el MERCOSUR con Argentina, Brasil y Uruguay, pero, como señalaron varios entrevistados: “No fue el impulsor de la liberalización económica en Paraguay, que vino de mucho antes” (Serafini, V. comunicación personal, 15 de marzo de 2023).

Paraguay era el país donde prácticamente todo ya estaba liberalizado. Funcionaba en hechos como un tratado de libre comercio, todos los productos que importaba tenían esta característica, con aranceles muy bajos, no eran los aranceles promedio que tenían los otros países (Masi, F., comunicación personal, 21 de marzo de 2023).

En 1995, cuando entró en vigencia el Arancel Externo Común, el Paraguay tuvo que incrementar los suyos para llegar al nivel acordado por el bloque regional.

Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) fue el primer presidente civil del país posdictadura. Proveniente del sector empresarial, su política económica fue muy favorable al mercado; durante su presidencia se aplicaron medidas monetaristas y se desarrolló una grave crisis bancaria que terminó con la bancarrota de varios bancos nacionales. También inició procesos de tercerización y concesiones, como el servicio de asistencia técnica para la producción de algodón, y la gestión de la ruta 7 (Caaguazú-Ciudad del Este). En 1998 se aprobó la Ley de Maquila, con nuevos beneficios para el capital extranjero.

La continuidad de la desregulación económica queda manifiesta en el análisis de un entrevistado:

Paraguay no ha tenido política proteccionista ni durante la dictadura ni el período de transición. La libertad de comercio, las privatizaciones de empresas públicas, las desregulaciones de los mercados, la libertad para las inversiones, el llamado Consenso de Washington se aplican durante los gobiernos de Rodríguez y Wasmosy. La privatización se da con Wasmosy y también las liberalizaciones de los mercados financieros. El cambio libre y fluctuante del dólar ocurre con Rodríguez (Borda, D., comunicación personal, 24 de febrero del 2023).

Durante el siguiente período presidencial (1998-2003) se agudizaron los problemas económicos y sociales. Se aprobó un nuevo crédito Stand By del FMI, que estaba condicionado a la reforma del Estado, su sistema tributario, el funcionamiento de la banca y las empresas públicas que prestaban servicios. Se aprobó una ley que establecía que las empresas públicas, como las de electricidad y agua, debían ser privatizadas. Esa ley fue frenada y derogada con manifestaciones de campesinos y centrales obreras que duraron varias semanas (Abente y Borda, 2011).

Los gobiernos de Duarte Frutos (2003-2008) y Fernando Lugo (2008-2012), aunque con un discurso orientado a privilegiar a los sectores sociales empobrecidos, en esencia mantuvieron el modelo económico neoliberal, la agroexportación y el Estado clientelar. Aumentaron en cierta medida la inversión en desarrollo social, a través de políticas como las de transferencias monetarias a familias en situación de pobreza.

Los gobiernos más recientes, de Cartes (2013-2018) y Abdo Benítez (2018-2023), con una orientación muy conservadora, han privilegiado sostener el modelo con nuevos beneficios para el sector empresarial, manteniendo las estructuras prebendarias estatales.

Cartes logró la rápida aprobación de varias leyes liberales, como la de Alianza Público Privada (5102/13), para concesionar

infraestructuras y empresas estatales, sometiendo las posibles controversias que surjan al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) (Rojas, 2015).

También fueron aprobadas la Ley de Responsabilidad Fiscal, para limitar el crecimiento del gasto público, y la Ley de Seguridad para las Inversiones, que congela por varios años el nivel de impuestos para inversiones privadas aprobadas. Ambos gobiernos incrementan el endeudamiento del Estado a niveles insostenibles, pasando de 3 mil millones de dólares en el 2012 a más de 15 mil millones de dólares en el 2023.

A lo largo del proceso histórico analizado, se constata que a partir de la guerra finalizada en 1870 se abrió un proceso de privatización y liberalización a gran escala y de larga duración, que derivó en un modelo primario exportador de base latifundista, que se complementó con un Estado liberal oligárquico, en conjunto subordinados a las dinámicas del capital internacional. Todo esto determinó el desarrollo de una estructura productiva y un mercado de trabajo particulares, que son analizados a continuación.

Dependencia y liberalización: impactos en la estructura productiva y laboral

El eje o patrón de acumulación es el sector más determinante de una economía, es aquel que mediante su fuerza impone su lógica de valorización al resto de los sectores, que exige políticas que maximicen sus posibilidades de ganancia y en su proceso de desarrollo va moldeando la sociedad en la cual se reproduce.

En tanto el proceso de producción capitalista es al mismo tiempo un proceso de reproducción, la noción de patrón de acumulación guarda relación no solo con los valores que se producen, sino con las condiciones sociales y materiales que se generan y que permiten sostener la dinámica de acumulación (Osorio, 2005).

En el caso de Paraguay, el eje de acumulación nunca fue otro que el sector agrícola. Esta sección está dedicada a describir los elementos centrales del sector primario exportador y su lógica de operación, y a demostrar cómo sus necesidades han ido configurando una sociedad altamente excluyente. La historia del desarrollo del modelo económico paraguayo es la historia del fracaso económico y social que representa una estrategia de desarrollo basada en el sector externo y en la inversión extranjera directa (IED).

La alta concentración de la propiedad no posibilitó otra salida que no sea una economía primario exportadora. A pesar de que, en distintos periodos históricos, las principales actividades económicas fueron cambiando, ninguna de ellas escapó de los elementos centrales que definen el modelo. Visto de otra manera, el mercado mundial exigió y sigue exigiendo de Paraguay materias primas y alimentos, confirmando a su capitalismo un carácter esencialmente extractivista en el marco de la división internacional del trabajo (DIT).

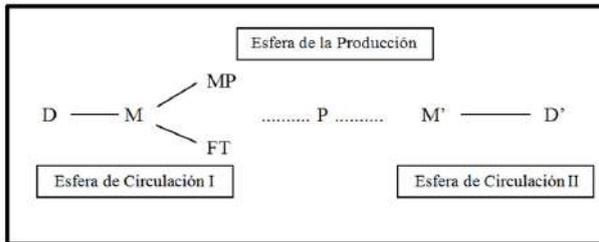
En el contexto del análisis del sector primario exportador, se realizan dos precisiones metodológicas. La primera es que nos tendremos a observar específicamente la producción sojera, por ser este el rubro predominante en el conjunto de actividades agrícolas. La segunda es que se recurrirá al ciclo del capital para seguir los caminos que los capitales productores de soja transitan en su proceso de valorización. Observar las formas como el capital resuelve sus problemas permite entender las huellas que va dejando a su paso.

El cultivo de la soja en Paraguay inicia a finales de los años setenta, donde una gran expansión de la agricultura mecanizada en los estados sureños del Brasil que sobrepasa las fronteras del Paraguay penetra en nuestro territorio a través de los colonos brasileños y de su rubro estrella, la soja (Rojas, 2009). La firma del Tratado de Itaipú en 1973 y el Tratado de Amistad y Cooperación en 1975 acordado entre las dictaduras también contribuyeron a la

atracción de inversiones brasileñas, que en una primera etapa fueron ampliamente direccionadas a las actividades agrícolas.

Las características del capital de inversión (privado, público, nacional o extranjero), las especificaciones de los insumos que requiere en la producción, la formación de la fuerza de trabajo que contrata y los mercados adonde se destina la producción permiten no solo comprender su lógica interna de valorización, sino también interpretar cómo esta organiza y adapta el resto de la economía nacional a sus exigencias.

Gráfico 1. Ciclo del capital



Fuente: Elaboración propia con base en Arrizabalo (2014, pp.120-125).

En la primera esfera de circulación (CI), se encuentran los capitales que financian al agronegocio. En este caso, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es uno de los grandes financistas que, a través de la intermediación del Banco Regional, fundado en 1991 con la finalidad de dar asistencia al sector agropecuario, constituye uno de los principales soportes financieros del sector.

Asimismo, la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), banca pública de desarrollo, es otro de los grandes financistas del agronegocio, y cuyos recursos provienen en gran parte de la colocación de los títulos de deuda en el mercado financiero internacional, conocidos también como “bonos soberanos”.

Es pertinente mencionar también la participación estatal de forma indirecta, a través de subsidios a los combustibles, la

ausencia de un gravamen a las exportaciones de materias primas, devolución del 50 % del IVA para productos procesados y la infraestructura vial financiada mediante la deuda pública.¹

Un elemento relevante es que las empresas de capital transnacional no se instalan directamente en el sector productivo, más bien lo hacen en la CI como proveedoras de insumos y maquinaria; o en la segunda esfera (CII) en acopio y comercialización, en donde las transnacionales concentran el 85 % del comercio exterior de los *commodities*; y algunas pocas se instalan en la industrialización de la producción sojera (Rojas, 2009; Costa, González y Levy, 2018).

La adquisición de los insumos necesarios para la producción, en la medida que los capitales transnacionales se han instalado en la CI y CII, como las semillas, los agroquímicos, las maquinarias, equipos y servicios de asistencia técnica y de acopio, aunque adquiridos internamente, son suministrados por capitales extranjeros, con participación importante de capitales brasileños.² Aquí se observa una dependencia en dos vías hacia el exterior por parte del eje de acumulación, una referida a los medios materiales necesarios para la producción y otra al factor tecnológico.

A pesar de no contar con estadísticas detalladas del empleo absorbido por el sector productor de soja, existen muchos elementos que permiten visualizar cómo la expansión del rubro no se ha expresado en un aumento del empleo rural, sino todo lo contrario. El uso intensivo de maquinarias, característica propia de la agricultura *farmer* contemporánea, ha reducido la participación de la fuerza de trabajo al 1 % o 2 % de los costos fijos totales en la producción de soja (Zevaco y García, 2021). Como consecuencia, el

¹ El concepto de inversión pública improductiva menciona que se dan gastos del Estado que se configuran como transferencia de plusvalía hacia el capital privado, entre los cuales podemos mencionar las inversiones con “infraestructura, subvenciones directas o indirectas al capital privado (...) exención de impuestos o manipulación de precios” (Marini, 2012, p. 24).

² Entre los principales proveedores nacionales, se encuentran las empresas Agrotec, Agrosan, Dekalpar y Agrofertil, que representan a Basf y Bungue, Syngenta, Bayern y Monsanto y Monsanto, respectivamente (Rojas, 2009).

empleo rural ha venido disminuyendo dramáticamente desde los años ochenta: en 1982 representaba el 49,6 %, en 1992 el 35,4%, en 1998 el 27,5%, en 2008 el 25% y en 2017 el 20,5% (Zevaco y García, 2021; INE, 2017).

La agricultura familiar ha venido siendo desplazada por la agricultura mecanizada, lo cual ha impactado doblemente en la reducción del empleo en el ámbito rural. La mecanización intensiva sobre una base de propiedad extensiva ha sido una de las características principales de la expansión del agro en las economías sudamericanas. Esta combinación es la que en gran medida sustenta los niveles de competitividad de los *commodities* de nuestros países y hace también que el sector agro en Paraguay se articule escasamente con el resto de la economía.

El destino de la producción del sector sojero es la exportación casi en su totalidad; entre 2010 y 2020, estas representaron en promedio el 42 % de las exportaciones totales del Paraguay, predominantemente bajo la forma de granos (63 %), seguido por harinas derivadas de la soja (29 %) y aceite (8 %) (Arrúa et al., 2020).

Las actividades de acopio y comercialización de la producción, como se ha señalado, son acaparadas por empresas de capital transnacional como Cargill, ADM Company, Cofco y Sodrugetsvo Paraguay, como las principales (Capeco, 2019). Entre los destinos preferenciales se encuentran los países del MERCOSUR Argentina, Brasil y, en menor medida, Chile, con 57 % de promedio, seguido en cuarto lugar por Rusia (hasta 2019) (Arrúa et al., 2020).

El modelo primario exportador que opera en Paraguay desarrolla la producción del monocultivo de la soja con uso intensivo de la mecanización sobre el latifundio como base material. Registra una alta dependencia del capital extranjero, ya sea por el origen de sus insumos o por el destino de su producción. Demanda un uso escaso de fuerza de trabajo y su expansión tiende a expulsar trabajadores hacia los demás sectores económicos. Por las características propias de su circuito de valorización, presenta una baja

articulación y busca la exportación como espacio casi exclusivo de realización.

En el análisis de la lógica de valorización del sector sojero, es posible visualizar tres grandes tendencias en la dinámica económica paraguaya. La primera guarda relación con la propensión a una escasa articulación del eje de acumulación con el resto de los sectores económicos. La segunda, con la configuración de un mercado de trabajo estrecho donde impera la informalidad y la subocupación. Y la tercera, con la edificación de un Estado con graves problemas de financiamiento.

Que el capital sojero resuelva sus necesidades de insumos predominantemente mediante la importación, que no tenga que resolverlo internamente, no promueve encadenamientos productivos, y no solo no incentiva otros sectores productivos, sino que más bien orienta el capital nacional hacia espacios especulativos de valorización, como el sector comercial y de servicios.

Todavía en función de la primera tendencia, el vínculo limitado con la dinámica económica interna permite que su valorización opere con cada vez mayor independencia relativa de las condiciones de reproducción del capital internas. Al capital que actúa en el sector primario exportador no le representa un problema muy grave que la fuerza de trabajo se reproduzca por debajo de las condiciones mínimas o que se reduzcan los márgenes de ganancia de los capitales nacionales no directamente enlazados a él. Mientras pueda importar sus insumos y el mercado mundial demande *commodities*, el eje de acumulación continuará desarrollándose, agudizando la ruptura del ciclo del capital interno.

En relación a la segunda tendencia, el desplazamiento de la agricultura familiar y rubros de uso intensivo de trabajadores como el algodón por parte de la soja y sus características de mecanización intensiva expulsó trabajadores del campo y los obligó a emplearse en el sector de servicios, donde capitales de baja productividad pagan bajos salarios y donde predomina la informalidad laboral. A partir de finales de los noventa, se registra un

aumento generalizado de la precariedad laboral, así como un incremento del subempleo; de todo el empleo generado entre 1997 y 2002, el 50 % era cuentapropista (Zevaco y García, 2021).

El Banco Mundial (2018) señala que el predominio del empleo informal de baja productividad es consecuencia de la matriz primario exportadora que, a pesar de representar un quinto del PIB, emplea una baja cantidad de trabajadores.³ La incapacidad de absorción del conjunto de los trabajadores es una característica propia del modo de producción capitalista, pero en formaciones sociales dependientes, donde el eje de acumulación se reproduce y desarrolla directamente vinculado al mercado mundial por intermedio del capital transnacional, esa tendencia general se presenta de forma aún más acentuada.

Por último y vinculado a la tercera tendencia, la competitividad del modelo primario exportador, como se ha señalado, se sustenta también en la reducción de impuestos a la actividad sojera y a la tenencia de la tierra, así como los subsidios e inversiones en infraestructura financiadas con endeudamiento público. Esto ha configurado históricamente una estructura tributaria altamente regresiva, no por incapacidad del Estado, sino por ser exigencia del eje de acumulación en la búsqueda de maximizar sus ganancias. Expulsar trabajadores y capitales hacia espacios especulativos también dificulta la captación de tributos.

En el 2022, la deuda pública total, unos 15.053,7 millones de dólares, superó en cincuenta y tres veces la capacidad de recaudación estatal que ascendió a 285 millones de dólares (Cáceres, 2023). El eje de acumulación, por un lado, aporta pocos ingresos tributarios, genera gastos públicos indirectos que se traducen en endeudamiento y presiona a la informalidad general del resto de los sectores económicos que también debilita las posibilidades de

³ No es coincidencia que Ciudad del Este, ciudad con el mayor crecimiento poblacional de los últimos cuarenta años, se encuentre justamente en la zona de mayor expansión del cultivo de soja. En 1982 su población era de 49.423 habitantes y en 2021 alcanza la cifra de 306.679 (INE, 2021).

recaudación. Esta fórmula genera un Estado con graves problemas de financiamiento, que tiende todo el tiempo a aplicar políticas de ajuste, imposibilitando un gasto público creciente hacia áreas estratégicas como salud, educación, infraestructura (no vinculada al modelo agroexportador) entre otras.

***Profundización y reproducción de la dependencia:
un balance de la liberalización***

Recapitulando, la falsa dicotomía liberalización-proteccionismo no se constituye en una expresión empírica de las discusiones más abstractas relacionadas con los problemas del desarrollo, manifestadas en gigantescos edificios teóricos que pretendieron desde diferentes perspectivas explicar las causas del llamado subdesarrollo. En ese sentido, el consenso liberal fue presentado como una propuesta hacia desarrollo, con la justificación de que la apertura total de la economía resolvería los graves problemas de acceso al mercado de capitales de las economías latinoamericanas, entendidos como la causa principal del rezago. Sin embargo, la experiencia ha evidenciado todo lo contrario.

En ese escenario de hegemonía del consenso liberal se procedió a la desregulación total de la economía. Lo que se tradujo en que la economía paraguaya se constituyera en una de las más abiertas de la región, con un índice de apertura externa (IAE) del 53 % al cierre del año 2022.⁴ El proceso de liberalización en el contexto de la expansión capitalista no solo profundizó la especialización productiva de base primario exportadora, sino que propició la reproducción de la dependencia.

Sin embargo, más allá de las políticas de desregulación de los mercados y la baja presión tributaria so pretexto de atraer inversiones para promover el desarrollo y mejorar los indicadores de

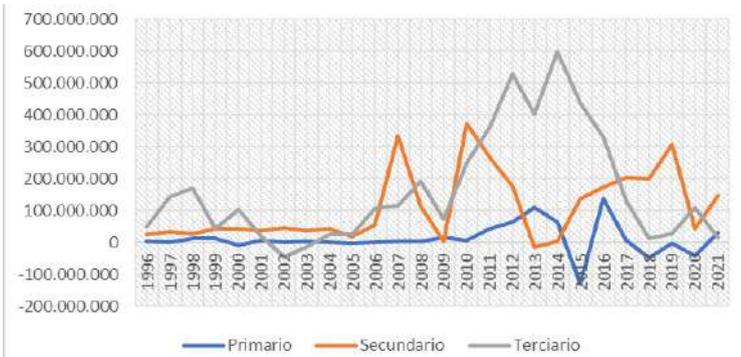
⁴ Cálculo propio con base en el Anexo Estadístico del Banco Central del Paraguay, 2023.

bienestar social, la realidad es que los flujos de capital se focalizaron en el sector terciario, particularmente en la intermediación financiera y el comercio; siguiendo la misma dinámica de las economías centrales, en las que a partir de la década de los sesenta y setenta tiene lugar el predominio del sector financiero-especulativo por sobre el sector productivo-real, sin el despliegue de un proceso industrializador que tienda a mejorar los indicadores de productividad de la economía paraguaya.

Es importante señalar que los flujos de inversión, así como los saldos de la IED⁵ se encuentran estrechamente vinculados a la dinámica del mercado internacional que establece los precios de los *commodities*, como es el caso de la soja. En efecto, se observa una relación entre las fluctuaciones de los precios de la soja y el volumen de las exportaciones de los productos sin procesar y los procesados. Cuando los precios son favorables, la tendencia es a la exportación de las materias primas sin procesar, y cuando por el contrario el precio es desfavorable, la salida es el aumento en el volumen de procesamiento, principalmente, en el rubro del aceite de soja (ver gráfico 2).

⁵ La nueva nomenclatura adoptada por el Banco Central del Paraguay es la de inversión directa.

Gráfico 2. Flujos de capital por sectores 1996-2021



Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Estadístico del BCP (2023) sobre inversión directa.

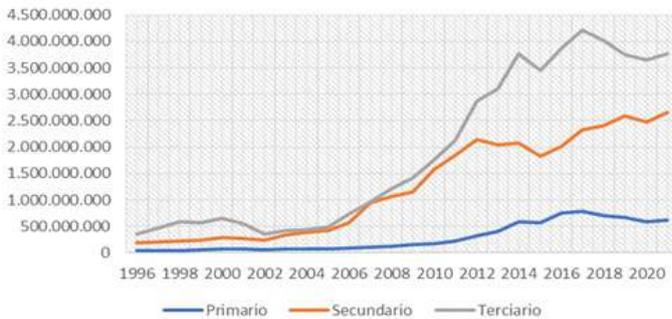
En efecto, la transnacionalización de capitales siguió la misma lógica que en los países desarrollados con la complejidad que le imprime a la economía local la naturaleza primario exportadora del eje de acumulación. No obstante, puede verificarse a la vez que si bien este eje de acumulación es relevante, viene siendo desplazado por el sector ficticio-especulativo, propiciando el aumento del conjunto de actividades ilícitas e ilegales que hacen parte de la economía subterránea y cuyo último cálculo la estima en el 46 % del PIB del 2022 (SEPPY, 2022).

El carácter especulativo que disputa el eje de acumulación le imprime especificidades a la formación social paraguaya, puesto que el proceso de producción capitalista es al mismo tiempo un proceso de reproducción de las condiciones sociales y materiales que perpetúan la dinámica económica. El traslado del eje de acumulación puede verificarse en los saldos de inversión, teniendo en cuenta que, tal como lo menciona Osorio (2005), los flujos de capital van dirigidos a la rama que moldea el proceso de acumulación.

A la vez, los saldos de inversión evidencian una tendencia a la reducción y estancamiento de la inversión dirigida al sector primario, mientras que, por el contrario, el sector terciario y secundario

evidencian una tendencia creciente. No obstante, es necesario resaltar que el incremento de las inversiones en el sector secundario viene siendo impulsado por el rubro de la construcción, particularmente de infraestructura ligada al negocio inmobiliario y a los agronegocios, lo que le imprime una impronta especulativa a la propiedad de la tierra. Lo anterior no implica que el sector primario haya dejado de ser el elemento dinamizador de la economía paraguaya, en tanto establece encadenamientos vinculados a infraestructura y servicios financieros (ver gráfico 3).

Gráfico 3. Saldos de inversión directa 1996-2021



Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Estadístico del BCP (2023) sobre inversión extranjera directa.

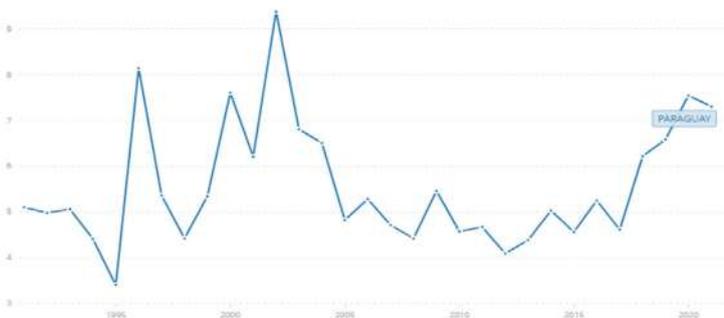
Más allá del mito de la inversión extranjera como puntal para el desarrollo económico y de los supuestos beneficios de la liberalización económica, Paraguay ni siquiera ha logrado consolidar una posición favorable en la recepción de los flujos de capital. Según datos de la CEPAL (2022), la inversión extranjera durante el 2021 fue apenas de 122 millones de dólares, superior en un 1,3 % al 2020 y 68 % inferior al promedio de recepción de capitales registrada en los últimos diez años.

El proceso de liberalización económica profundizó la estructura primario exportadora, la dependencia externa y la vulnerabilidad económica. Análogamente, las inversiones focalizadas en el

sector primario significaron al mismo tiempo la expansión de la frontera agrícola-ganadera, agudizando el conflicto social por la tierra.

La necesidad de expansión de la frontera agrícola-ganadera como mecanismo para compensar la baja productividad⁶ y mantener la cuota de ganancia propició la consolidación de una población obrera sobrante para las necesidades de acumulación. Dicho de otro modo, el sector primario, al insumir escaso volumen de fuerza de trabajo a la vez de agudizar los conflictos en torno a la propiedad de la tierra, expulsa a la fuerza de trabajo sobrante, lo que contribuye al aumento del desempleo y en consecuencia incide en la depreciación del valor de la fuerza de trabajo presionando sobre la masa salarial del conjunto de la clase trabajadora, además de propiciar el deterioro de las condiciones materiales y sociales en las que se reproduce la fuerza de trabajo (ver gráfico 4).

Gráfico 4. Evolución del desempleo 1995-2020



Fuente: Banco Mundial (2023). Desempleo total (% de la población activa total) (estimación modelada OIT) – Paraguay.

⁶ Contrario a los supuestos de las ventajas comparativas, el sector primario paraguayo, si bien es el mejor posicionado en la economía local en términos de productividad, no lo es comparado con sus vecinos. Mientras que la productividad del sector sojero paraguayo ronda las 2 toneladas por hectárea, en Argentina y Brasil la productividad duplica estos números. Sin embargo, la rentabilidad del capital agrario invertido es mayor en Paraguay, presumiblemente debido al bajo costo de los factores productivos y a los elevados subsidios que otorga el Estado a los agronegocios (Setrini et al., 2020).

El deterioro de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo se expresa en los elevados niveles de informalidad laboral, que rondan el 65 % y 70 % de la población activa. Asimismo, del total de la fuerza de trabajo ocupada, menos del 20 % aporta a un sistema previsional (INE, 2022).

En suma, al igual que el resto de América Latina, Paraguay se inserta en la dinámica de la economía mundial en condiciones asimétricas, mismas que se van profundizando conforme se despliegan las relaciones sociales capitalistas. En el llamado proceso de globalización, la economía paraguaya se adhiere a la lógica de ajuste estructural y desregulación de los mercados, con una economía tradicionalmente liberal que sin embargo no logró ampliar y profundizar un proceso de industrialización, aunque sí ha logrado diversificar de manera incipiente la estructura económica sin atravesar un proceso de industrialización que busque sustituir importaciones.

Los costos sociales, económicos y ambientales de la liberalización en una economía como la paraguaya han resultado mayores que los supuestos beneficios que el “efecto derrame” había prometido. No solo no ha llegado la inversión que asegure el desarrollo, sino que las condiciones materiales, sociales y ambientales en las que se reproduce la vida social se han deteriorado profundamente.

Conclusiones

El análisis del proceso de inserción del Paraguay al mercado mundial ha permitido profundizar en lo más hondo de la formación histórica nacional. La búsqueda de las características particulares del proceso de liberalización económica y sus impactos para el conjunto de la economía nacional ha llevado la investigación a transitar por las distintas determinaciones de la realidad social paraguaya.

En la medida que se fue observando que la IED se instalaba en torno a ciertos sectores productivos, la investigación se adentró en el análisis de la estructura productiva y el eje de acumulación. Este camino nos permitió acceder a una especie de radiografía histórica de la dependencia nacional, donde se evidencia que el Paraguay contemporáneo es resultado de una propuesta de inserción subordinada liderada por el capital extranjero.

La constitución tardía en relación a la región de un modelo liberal y de latifundio privado altamente extranjerizado como la base material sobre la cual las relaciones productivas capitalistas acuñaron marcas muy particulares dieron en distintos períodos un aire de desarrollo *sui generis*, que en las principales etapas históricas del desarrollo del capitalismo latinoamericano se mostraba, aparentemente, siempre al margen de la dinámica regional.

El estrecho y profundo vínculo entre la clase económica dominante con el mercado mundial permitió que el modelo agroexportador no se viera afectado radicalmente ni por la extensa época de inestabilidad política ni por la Guerra del Chaco. Se desarrolló como eje central de acumulación, dando la espalda al resto de la economía nacional y contribuyendo a generar uno de los países de menor desarrollo capitalista relativo de la región, a partir de la producción y exportación de materias primas agropecuarias y forestales.

La dictadura brindó estabilidad política a través de la represión de la disidencia, la persecución a movimientos campesinos y sindicales, la usurpación de tierras que debían ser destinadas a la reforma agraria y que fueron entregadas al sector agroexportador, que no solo se expandió territorialmente, sino que encontró posibilidades de fortalecerse a partir de los avances tecnológicos de la modernización agraria.

Cuando a mediados del siglo XX el mundo dio un giro económico hacia modelos intervencionistas, de base keynesiana y desarrollista, que en América Latina se expresó en procesos de proteccionismo e industrialización por sustitución de importaciones,

en Paraguay se fue instituyendo un Estado ampliado de tipo patrimonialista y clientelar, no industrial, de modo que se buscaba generar una base social de sustentación de la dictadura a la par de darle estabilidad a una economía excluyente con crecientes impactos negativos. Este Estado clientelar, conducido por el Partido Colorado hasta la actualidad, ha sido funcional al modelo económico liberal y al mantenimiento de la hegemonía de la clase dominante, y ha generado una élite política, un funcionariado estatal y un empresariado parasitario, dependientes del sistema vigente para su reproducción social y sus beneficios. Este Estado ampliado recurrió a diferentes formas de financiamiento para no afectar con mayores impuestos al capital privado, como el endeudamiento público, el manejo del tipo de cambio, ingresos extraordinarios por las represas hidroeléctricas, vínculos geopolíticos como la Alianza para el Progreso o la relación con Taiwán, así como recursos provenientes de actividades ilegales.

La crisis del capitalismo de los años setenta, los avances técnicos de la revolución verde y la necesidad de encontrar nuevos espacios de valorización del capital a nivel mundial encontraron en Paraguay condiciones muy convenientes para el desarrollo de lo que hoy se conoce como agronegocio. El uso intensivo de herramientas mecanizadas e insumos industriales sobre el uso extensivo de la tierra y una demanda internacional casi inelástica permitieron que en poco más de treinta años el 80 % del total de tierras cultivadas del país sean destinadas a un solo cultivo, la soja.

El sector primario exportador no solo se ha desarrollado a costa de las necesidades del grueso de la población, sino que ha contribuido decisivamente para que las condiciones de vida expresen cotidianamente toda la violencia que puede generar el modo de producción capitalista dependiente.

El análisis demuestra que las actividades del capital extranjero en el eje de acumulación han generado por lo menos tres grandes características en la dinámica de reproducción del capitalismo nacional: la primera, la ruptura del ciclo del capital interno como

resultado de la escasa articulación del eje de acumulación con el resto de los sectores económicos nacionales; la segunda, la configuración de un mercado de trabajo estrecho, donde en vez de incorporar cada vez más trabajadores, los expulsa hacia sectores de menor productividad y alta precarización laboral; y la tercera, la edificación de un Estado con graves problemas de financiamiento, puesto que el modelo productivo aporta pocos impuestos a la par que impone un sistema tributario altamente regresivo, configurando un Estado con graves inconvenientes de financiamiento. Y no solo eso, sino que además financia sus mayores costos mediante la precarización de las condiciones materiales de vida de la población trabajadora y que se canaliza a través de las inversiones públicas en infraestructura y subsidios principalmente para el sector agroexportador. Absorbe cada vez menos trabajadores, al mismo tiempo que los destina a emplearse bajo condiciones laborales precarias, obligando al conjunto de la clase trabajadora a reproducirse por debajo de los niveles básicos de subsistencia.

Sea por el destino de sus exportaciones, las inversiones extranjeras o por la necesidad de resolver el consumo interno con crecientes volúmenes de importación, la predominancia de este modelo configura una economía altamente dependiente del mercado externo. De esta manera, las divisas generadas por el sector primario exportador se vuelven cada vez más indispensables para evitar el colapso económico general.

El eje de acumulación opera de manera tal que, a medida que se valoriza, en detrimento de las posibilidades reales de desarrollo nacional, va creando también más mecanismos para tornarse imprescindible para la economía nacional y la reproducción de la población, minando las posibilidades de su superación.

El presente trabajo ha permitido al grupo investigador desarrollar una serie de líneas interpretativas en torno al desarrollo histórico de la economía paraguaya y, lo más valioso, comprender la realidad contemporánea como resultado de una propuesta de

crecimiento basada en la liberalización económica y en el capital extranjero como motor de desarrollo.

En este sentido, pensando en las formas de liberalización específicas de finales del siglo XIX, Paraguay entró al proceso mundial de forma tardía. Fue necesaria una guerra que obligase a que la trayectoria de la dinámica del capitalismo paraguayo entrara en sintonía con la lógica de reproducción del capitalismo mundial.

Sin embargo, teniendo en cuenta las formas específicas de la globalización a finales del siglo XX, Paraguay ya había ingresado antes que el conjunto de las economías regionales, que habían tenido procesos de industrialización por sustitución de importaciones en mayor o menor medida.

Este proceso particular y de larga data, tardío en las formas anteriores, precoz en las formas actuales, a pesar de ir expresándose de distinta manera, mantuvo la esencia de abrir continuamente nuevos espacios de valorización para el capital extranjero. Y se ha complementado con un Estado clientelar de gran eficacia para la reproducción del sistema económico instalado.

Por otro lado, también se ha verificado que el MERCOSUR no inició el proceso de liberalización en Paraguay con las formas específicas de la globalización, pero contribuyó de forma decisiva para profundizar la tendencia. Operó como vitrina al mundo de las condiciones favorables del Paraguay para la IED y como punto de entrada hacia economías más cerradas como la de Brasil y Argentina, con lo cual se fortaleció el modelo primario exportador vigente, a la vez que presentó al sector terciario, particularmente el comercial, como un espacio de valorización para capitales especulativos.

Siguiendo el proceso histórico de liberalización, se ha llegado a analizar la lógica de reproducción del eje de acumulación y cómo este, en la medida que impone sus exigencias, va moldeando el resto de la economía nacional. En tanto el principal actor que conduce el eje de acumulación es el capital extranjero, se ha demostrado

que los impactos del proceso de liberalización han sido mucho más agudos e intensos de lo que se pensaba inicialmente.

El proceso de liberalización económica profundizó la estructura primario exportadora, la dependencia externa y la vulnerabilidad económica. Inicialmente porque fortaleció únicamente al sector primario, y actualmente porque ha contribuido a generar una economía altamente especulativa que depende cada vez más del principal sector productivo y de la dinámica comercial.

Los costos de la liberalización en una economía como la paraguaya han resultado mayores que los supuestos beneficios que había prometido. No es casualidad que el capital ingresado mediante este proceso se haya instalado en sectores como el productor de soja o actividades de baja productividad y especulativas como los servicios, sino que es resultado de apostar a la inversión extranjera como motor de desarrollo.

El modelo mantiene y profundiza la condición dependiente y la posición subordinada del Paraguay en la división internacional del trabajo. Cualquier proyecto de desarrollo nacional que pretenda avanzar hacia formas de reproducción de la vida social más democráticas y justas necesariamente debe superar este modelo comprobadamente fracasado para lograr el bienestar general de la población.

Dimensionar los impactos del proceso de liberalización económica y las implicaciones que genera el eje de acumulación primario exportador liderado por el capital extranjero ha presentado históricamente una gran dificultad. En gran medida porque el análisis ha estado siempre construido en torno a las insuficiencias de nuestra realidad y la acción, por tanto, dirigida inexorablemente a la resolución de dichas carencias.

De lo que se trata es de asumir la realidad como expresión máxima del proceso histórico, aquello que pudo ser objetivamente. El camino entonces ya no es la transformación de la realidad hacia lo ideal, sino más bien comprender que la realidad concreta es el punto ideal de partida para que el análisis riguroso oriente la

acción hacia un proceso de real transformación. Es en este sentido que la presente investigación pretende aportar elementos que contribuyan al debate.

Bibliografía

Abente Brun, Diego (2012). Estatalidad y calidad de la democracia en Paraguay. *América Latina Hoy*, 60, 43-66.

Abente Brun, Diego y Borda, Dionisio (2011). *El reto del futuro. Asumiendo el legado del bicentenario*. Asunción: Mercurio Editorial Gráfica.

Arditi, Benjamín (1992). *Adiós a Stroessner. La reconstrucción de la política en el Paraguay*. Asunción: CDE/RP Ediciones.

Arrizabalo, Xabier (2014). *Capitalismo y economía mundial. Bases teóricas y análisis empírico para la comprensión de los problemas económicos del siglo XXI*. Madrid: Editorial del Instituto Marxista de Economía.

Arrúa, Leticia et al., (2020). *Radiografía del agronegocio. Un análisis de la cadena productiva de la soja y su impacto socioeconómico en Paraguay* (1ª ed.). Asunción: BASE IS.

Bambirra, Vânia ([1974] 1999). *El capitalismo dependiente latinoamericano* (15ª ed.). Santiago: Siglo XXI.

Banco Central del Paraguay [BCP] (2023). Anexo estadístico sobre inversión extranjera directa. Asunción.

Banco Mundial (2023). Desempleo total (% de la población activa total) (estimación modelada OIT)-Paraguay. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS?end=2020&locations=PY&start=1995>

Banco Mundial (2018). Diagnóstico del empleo en Paraguay. La transformación dinámica del empleo en Paraguay. Documento de trabajo. Washington. <https://bit.ly/2SBmYT3>

Bonnet, Alberto (2001). La globalización y las crisis latinoamericanas. *Bajo el volcán. Revista del Posgrado de Sociología. BUAP*, (3), 1-16.

Borda, Dionisio (1994). *Auge y crisis de un modelo económico: el caso paraguayo*. Asunción: UCA/Biblioteca de Estudios Paraguayos.

Cáceres, Alhelí (17 de mayo de 2023). La encorsetada economía paraguaya en un contexto de crisis mundial. *Adelante!* <https://adelantenoticias.com/2023/05/17/economia-paraguaya-crisis/>

Campos, Luis (2010). *Apuntes de historia económica del Paraguay*. Asunción: Intercontinental Editora.

Carrera, Juan Iñigo (2017). La unidad mundial de la acumulación de capital en su forma nacional históricamente dominante en América Latina. Crítica de las teorías del desarrollo, de la dependencia y del imperialismo. Centro de Investigación para la Crítica Práctica.

CEPAL (2022). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago: Organización de Naciones Unidas.

Costa, Sara; González, Alhelí y Levy, Antonella (2018). *¿Agroindustrias para el desarrollo? Un análisis comparativo de los principales rubros agroindustriales y de su impacto en el desarrollo del país*. Asunción: Arandurã Editorial.

Dos Santos, Theotônio ([1998] 2002). *La teoría de la dependencia. Balance y perspectivas*. Buenos Aires: Plaza & Janés.

Ferrer, Aldo (1999). *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Fogel, Ramón (2016). Guerra y territorio. Incidencias de los modos de producción. En María del Rocío Robledo Yugueros et al., *Más allá de la guerra: aportes para el debate contemporáneo* (pp. 73-80). Asunción: Secretaría Nacional de Cultura.

Fogel, Ramón (1989). *El impacto social y ambiental del desarrollo. El caso de comunidades indígenas*. Asunción: CPES/CERI.

Fogel, Ramón (1986). *Movimientos campesinos en el Paraguay*. Asunción: CPES.

Frenkel, Roberto (2003). Globalización y crisis financieras en América Latina. *Brazilian Journal of Political Economy*, 23(3), 437-455.

Galeano, Luis (2016). *Impactos territoriales de los modos de producción en la pos guerra*. María del Rocío Robledo Yugueros et al., *Más allá de la guerra: aportes para el debate contemporáneo* (pp. 65-69). Asunción: Secretaría Nacional de Cultura.

García, Norberto (2007). Empleo y globalización en América Latina. *Revista de Economía Mundial*, (17), 51-75.

Ghiotto, Luciana (2020). Las promesas incumplidas de los Tratados de Libre Comercio y de Inversión en América Latina: un balance a 25 años. En Luciana Ghiotto y Patricia Laterra (Eds.), *25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina. Análisis y perspectivas críticas*. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo.

Heikel, María Victoria y Rojas Bahr, Carolina (1993). Otra vez migrantes. Una relectura de las condiciones socioeconómicas de la

migración reciente desde y hacia Paraguay. *Revista Paraguaya de Sociología*, (88), 107-125.

Instituto Nacional de Estadística [INE] (2021). Proyecciones de población por sexo y edad. Alto Paraná. https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Proyeciones%20por%20Departamento%202021/10_Alto%20Parana_2021.pdf

Instituto Nacional de Estadística [INE] (2017). Principales indicadores del empleo. Encuesta Permanente de Hogares (EPH/2017) https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/empleo_2017/Boletin_Empleo_2017.pdf

Instituto Nacional de Estadística [INE] (2022). Ocupación Informal. Encuesta Permanente de Hogares Continua. San Lorenzo: Instituto Nacional de Estadísticas. https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/3175_informalidad%202016-2021.pdf

Marini, Ruy Mauro (2012). O ciclo do capital na economia dependente. En Carla Ferreira, Jaime Osorio y Mathias Luces (Orgs.), *Padrão de reprodução do capital* (pp. 21-35). São Paulo: Boitempo.

Marini, Ruy Mauro ([1973] 1991). *Dialéctica de la dependencia*. Ciudad de México: Ediciones Era.

Marini, Ruy Mauro (1978). Las razones del neodesarrollismo. Una respuesta a F.H. Cardozo y J. Serra. *Revista Mexicana de Sociología*, (Número Especial), 57-106.

Marini, Ruy Mauro (1968). Subdesarrollo y revolución en América Latina. *Tricontinental*, (17).

Marx, Karl (9 de enero 1848). Discurso sobre el libre cambio [Pronunciado en una sesión pública de la Sociedad Democrática de Bruselas]. *Marxist.org*. <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1847/miseria/009.htm>

Mortimer, Michael (1995). América Latina frente a la Globalización. *CEPAL/Rev. Desarrollo Productivo*, (23).

Orué Pozo, Aníbal (2020). Los primeros años del stronismo: conflictos internos y relaciones Paraguay-Brasil, 1956-1958. *Revista Estudios Paraguayos*, XXXVIII(1), 209-252.

Osorio, Jaime (2005). *Patrón de reproducción del capital, crisis y mundialización*. Buenos Aires: CLACSO.

Riquelme, Marcial (2005). Notas para el estudio de las causas y efectos de la migración brasilera al Paraguay. En Ramón Fogel y Marcial Riquelme, *Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza*. Asunción: CERI.

Rojas Villagra, Luis (Coord.) (2015). *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*. Buenos Aires: CLACSO.

Rojas Villagra, Luis (2014). *La economía durante el stronismo*. Asunción: El Lector.

Rojas Villagra, Luis (2009). *Actores del agronegocio en Paraguay*. Asunción: BASE IS/Diakonia.

Romero, Alberto (2002). *Globalización y pobreza*. Pasto, Nariño: Ediciones Unariño.

Setrini, Gustavo et al. (2020). *Transición agraria en Paraguay. Evidencias empíricas y explicaciones teóricas*. Asunción: CADEP.

Schwartzman, Mauricio (2011). *Contribuciones al estudio de la sociedad paraguaya*. Asunción: CIDSEP/Secretaría Nacional de Cultura.

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social [STP] (1966). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Bieno 1967-1968*. Asunción.

Sociedad de Economía Política del Paraguay [SEPPY] (2022). Política económica de la desigualdad. IV Año de Gobierno de Mario Abdo Benítez. Un análisis crítico. Documento de trabajo. Asunción.

Teubal, Miguel (2005). Globalización y nueva ruralidad en América Latina. En Norma Giarraca (Comp.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* (pp. 47-69). Buenos Aires: CLACSO.

Vargas Hernández, José Guadalupe (2008). Análisis crítico de las teorías del desarrollo económico. *Revista Economía, Gestión y Desarrollo*, (6), 109-131.

Zevaco, Sarah y García, Lis (2021). El trabajo rural en Paraguay. Mitos y verdades sobre el complejo sojero. *Informes Especiales*, (43), BASE IS.

Soberanía alimentaria en vilo

Impactos del libre comercio y el extractivismo agrario en Costa Rica, Colombia y Uruguay¹

*J. Larissa Soto Villalobos, Liza Lorena Quitián
Ayala y Julián Andrés Ariza Arias*

Introducción

Es ampliamente conocido que durante los últimos veinticinco años en América Latina las implicancias del libre comercio han sido variadas. Algunas de ellas tienen que ver con lo más obvio: cambios en las políticas comerciales de los países, apertura de mercados y cesión de privilegios a la inversión extranjera. Otras consecuencias más sutiles pasan por el aumento del poder de las empresas transnacionales (ETN) en la región (Saguier y Ghiotto, 2018). Asimismo, la privatización de servicios públicos, el incremento de la introducción de agroquímicos y los diversos procesos

¹ Queremos agradecer especialmente los aportes de la SOCLA, Andrés León Araya de la Universidad de Costa Rica, Silvia Rodríguez Cervantes de Universidad Nacional de Costa Rica y la Red de Coordinación en Biodiversidad, Anthony Rondón Camacho del Comité Ambiental en Defensa de la Vida y la Corporación Grupo Semillas de Colombia, Diego Iván Ángel Sánchez de la Universidad Nacional de Colombia y Karin Nansen y Alberto Villarreal de REDES-Amigos de la tierra Uruguay.

de daño ambiental son consecuencias más difíciles de establecer, puesto que hay otros factores económicos e históricos propios de los países (Ghiotto y Laterra, 2020).

Sin embargo, aún es necesario comprender cómo se ve en nuestros países el impacto de los tratados y acuerdos comerciales. En particular, si se trata de sistemas amplios y complejos como el sistema agroalimentario, que más que consecuencias abstractas, suponen efectos directos en los derechos de las mayorías. Es por eso que esta investigación se motiva a situar las experiencias de tres países: Colombia, Costa Rica y Uruguay, en procesos particulares históricamente pero que convergen en una lógica de apropiación de la naturaleza, la vida y el trabajo: el extractivismo agrario.

Recuperando las recientes definiciones del extractivismo agrario (McKay et al., 2022), entendemos que se trata de un modo de apropiación orientado al monocultivo, el uso de transgénicos, maquinaria y herbicidas químicos, con “poco o ningún procesamiento y exportación del producto como mercancía primaria” y que conduce a un intercambio económico y ecológico desigual.

En este mismo marco de análisis, el concepto de régimen alimentario corporativo sitúa con profundidad la interrelación de los mecanismos de liberalización del mercado y la estructura del actual modelo alimentario global, que revela el creciente poder de las ETN sobre los Estados nación para la definición de las políticas y el modelo de circulación de los alimentos (McMichael, 2009). Sin embargo, es importante ubicar el papel central que tienen los Estados para promover las políticas y regulaciones asociadas con el neoliberalismo y la globalización, incluidas aquellas relacionadas con la biotecnología para la propiedad intelectual de las semillas y la inclusión de paquetes tecnológicos en programas de extensión rural (Otero, 2013).

Frente a este régimen se posiciona la “soberanía alimentaria” como un movimiento social y político transnacional que fundamenta una alternativa a la expansión de la producción agrícola capitalista y la globalización neoliberal de sus mercados. Han pasado

más de veinticinco años desde que La Vía Campesina propuso el concepto en un foro paralelo a la Cumbre Mundial sobre Alimentación, como respuesta a los procesos impulsados por instituciones consideradas antidemocráticas como la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Burnett y Murphy, 2014). La Vía Campesina la define como “el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo” (Nyéléni, 2007, p. 9).

Este trabajo busca analizar comparativamente los impactos en la soberanía alimentaria por el avance del extractivismo agrario durante las últimas décadas, a raíz de los mecanismos de libre comercio en Costa Rica, Colombia y Uruguay. Así, a través de los siguientes apartados se esboza la expresión de la racionalidad extractivista con la evolución de la piña en Costa Rica, la caña de azúcar en Colombia y la soja en Uruguay. A través de estos cultivos rastreamos la interrelación, no siempre explícita, entre libre mercado, aumento del poder corporativo y retrocesos en la soberanía alimentaria de los países. De igual forma, vinculamos las principales consecuencias en materia de propiedad intelectual de las semillas, importación de agrotóxicos, exenciones arancelarias y otros beneficios a las ETN.

Metodológicamente, este trabajo contó con la búsqueda, categorización y sistematización de bibliografía en matrices comparativas. Temáticamente, se incluyó material reciente, tanto sobre el extractivismo en América Latina como sobre el contexto de cada país en específico. Se acudió también a bases de datos como FAOSTAT, Trade Map y los ministerios de ganadería, agricultura y comercio exterior. Esto sirvió para reconstruir aspectos de la producción agrícola en cada país, áreas sembradas y cosechadas, principales cultivos, datos de las importaciones y exportaciones de alimentos, semillas y agrotóxicos, entre otros.

Se realizó también una consulta con integrantes de la Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología (SOCLA), que

consistió en un formulario enviado a todas las personas asociadas, mediante el que se recibieron doce respuestas. Para profundizar, se desarrolló un diálogo virtual el día 18 de febrero de 2023, al que asistieron siete personas de SOCLA con interés y experiencia en el tema. Esto permitió ajustar el diagnóstico y perfilar líneas de interés para cada país. También se realizaron entrevistas semiestructuradas (ver “Listado de entrevistas realizadas”).

Estos encuentros fueron claves para visibilizar los impactos de los cultivos en expansión identificados, acceder a nuevas referencias, situar algunas experiencias de resistencia, cambios recientes en las dinámicas del agronegocio y escuchar vivencias de los actores que experimentan de manera directa los impactos de los mecanismos de libre comercio.

Piña en Costa Rica: una historia de abandono organizado

Costa Rica es el principal exportador mundial de piña, mientras que importa el 91 % de los frijoles, 99 % del maíz y 69 % del arroz para su consumo interno (Molina, 2022). ¿Cómo fue que se llegó a esto?

Desde luego, los monocultivos no son nuevos en la historia de Costa Rica. Los “tradicionales”, como el café y el banano, fueron fundamentales para su economía ya desde el siglo XIX, y hoy continúan vigentes al tiempo que conviven con los monocultivos “nuevos”, como la palma aceitera y la piña.

Para entender la expansión de este último producto, se debe trazar una rápida línea del tiempo en la política agrícola costarricense. El paso de enfoques proteccionistas a enfoques de liberalización y desregulación se da entre 1985 y 1990. Para ello, el Estado y las instituciones financieras cambiaron sus funciones y se especializaron gradualmente en la agricultura comercial. Con los llamados Programas de Ajuste Estructural (PAES), se crearon políticas específicas orientadas a la exportación. Con el mismo propósito de

apertura se implementan iniciativas exógenas, como el Programa de los Estados Unidos de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en 1983 o el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros (GATT) en 1990 (Fernández y Granados, 2000).

Del Monte, una empresa con sede en Estados Unidos que ya producía banano en Costa Rica, a través de una de sus filiales exploraba la posibilidad de trasladar su estancada producción de piña de Hawái a un lugar de América Latina que tuviera menores costes de tierra y mano de obra, así como un clima y una política favorables. Costa Rica ciertamente tenía las condiciones perfectas. A la vez que el gobierno estuvo dispuesto a atraer la inversión por medio de Certificados de Abono Tributario (CAT), se estaba dando un reacomodo en contra de la economía campesina y procesos de concentración de la tierra. De modo que, en los ochenta, Del Monte introdujo en Costa Rica a una subsidiaria, la Pineapple Development Corporation (PINDECO), que obtuvo un 10 % de esos CAT. Hacia el final de la década, PINDECO recibía más créditos fiscales del gobierno costarricense que cualquier otra empresa, lo que le dio un auge a la actividad (Brown et al., 2020; Rodríguez y Prunier, 2020; León Araya, A., comunicación personal, 20 de abril de 2023).

Aquí entra el concepto de “abandono organizado” de Ruth Wilson Gilmore, usado por Andrés León Araya para comprender cómo una serie de instituciones y organizaciones, tanto públicas como privadas, operan para promover el objetivo del beneficio privado a un gran coste para determinadas poblaciones. El propio Estado funciona como ente antiestatal, promoviendo ideológicamente su reducción, mientras que aumenta el gasto para lograr sus objetivos (Bhandar, 2022; León Araya, A., comunicación personal, 20 de abril de 2023). Aquí, mientras el apoyo del Estado a la agricultura familiar y campesina continúa disminuyendo, se emprende la promoción de cultivos no tradicionales para la exportación, lo que se traduce en diferentes grupos disputándose el apoyo estatal. La piña recibe una serie de recursos indirectos, exenciones y apoyos (subsidios encubiertos), mientras que sectores como el frijolero

van quedando abandonados (León Araya, A., comunicación personal, 20 de abril de 2023).

Como puede notarse en este proceso, no fueron en sí los tratados y el aprovechamiento de las “ventajas competitivas” lo que estimuló la llamada “expansión piñera”. Lo que sí es cierto es que con el monocultivo avanzó el uso de agroquímicos importados principalmente desde Estados Unidos. La OMC limita las regulaciones a los agroquímicos mediante el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, de modo que, si una empresa o un país quisiera establecer normas más estrictas, se podría dar lugar a sanciones económicas o a que se infrinjan violaciones a cláusulas de acuerdos comerciales internacionales y bilaterales (Brown et al., 2020).

Desde el 2009 a la fecha, Costa Rica ha firmado dieciséis acuerdos, que incluyen Estados Unidos (2009), Unión Europea (2014), China y un acuerdo de asociación con el Reino Unido (2021). Asimismo, con regiones del Sur Global como México y Centroamérica (2013), el Caribe (2005) y Perú (2013) (Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, 2023).

Sin embargo, también deben tomarse en cuenta otros compromisos multilaterales, bilaterales y con organismos financieros que el país ha suscrito, por su alta influencia en el sistema alimentario costarricense, como lo son el Tratado General de Integración Económica Centroamérica (1960), Tratado Bilateral Costa Rica-Panamá (1974), el Sistema General de Preferencias con la Unión Europea (1979), la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (1983), la Incorporación de Costa Rica al GATT (1990), el Tratado de Libre Comercio Costa Rica-México (1995), la Ratificación del Acta Final de la Ronda de Uruguay (1994), Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana (1998) y Área de Libre Comercio de las Américas (2005) (Fernández y Granados, 2000).

El Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, conocido en el debate público como TLC, llevó a la conformación, entre 2003 y 2007, de un importante bloque multisectorial en oposición. El 7 de octubre del 2007, por primera vez en Latinoamérica, se realizó

un referendo sobre un tratado internacional, que resultó en su aprobación, con un 51,6 % de votos para el Sí (Méndez, 2022). En lo concerniente a la soberanía alimentaria, en la agenda de implementación del TLC se incluyeron regulaciones relacionadas principalmente con el tema de propiedad intelectual, entre ellas la Ratificación de la Adhesión al Convenio de la Unión Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV) (Méndez, 2022).

Siguiendo a León Araya, queda claro que los tratados y los acuerdos comerciales traen pocos elementos nuevos, pero sí crean los mecanismos para la concentración de la riqueza. En un marco más amplio, son una herramienta más del extractivismo agrario y del régimen alimentario corporativo. Bajo esta lógica, que una finca produzca alimentos no es lo más importante, sino que esté generando flujos de capital: préstamos, productos, alquileres, pago por servicios ambientales. Ese es el extractivismo característico de la década de los noventa en adelante: la tierra es un nodo de captura de flujos de rentas y dinámicas de producción que socavan la reproducción. Los tratados y los acuerdos comerciales simplemente dibujan el terreno de juego (León Araya, A., comunicación personal, 20 de abril de 2023).

Pese al éxito del producto en el exterior, a la expansión piñera se la ha relacionado con el acaparamiento de tierra, el desplazamiento de familias campesinas, la pérdida de cobertura boscosa, afectaciones en el ganado por la mosca de la piña, quemas y contaminación de las fuentes de agua potable. Al mismo tiempo, se han cuestionado seriamente las condiciones de trabajo, en particular para las personas migrantes nicaragüenses.

Un análisis del Monitoreo del Cambio de Uso y Cobertura del Suelo en Paisajes Productivos (MOCUPP) de 2022 demostró que, al 2019, el cultivo de piña comprende más de 65 mil hectáreas. Es decir, el 1,28 % del territorio de Costa Rica. Esto afecta algunas regiones de manera desproporcional, como la Huetar Norte, donde la extensión de piña representa el 68 % del territorio, con una

progresiva pérdida de cobertura arbórea. Solo entre 2017 y 2018 se perdieron 343 hectáreas de cobertura (MOCUPP, 2022). En 2017, además, se encontraron setenta y ocho puntos de conflicto entre plantaciones de piña y Áreas Silvestres Protegidas, representando unas 3.825 hectáreas y noventa puntos en conflicto directo espacial con humedales que suman unas 16.385 hectáreas a lo largo del país (González, 2019).

Desde luego, las comunidades en los territorios han creado diversas estrategias de resistencia organizada. Por ejemplo, entre el 2003 y 2007, se detectaron agroquímicos en fuentes de aguas superficiales y subterráneas en Siquirres y Guácimo, de la provincia de Limón. A partir de ahí, se articularon el Foro Emaús y el Frente Nacional de Sectores Afectados por la Producción Piñera, dando visibilidad a la problemática en la opinión pública y abriendo camino a luchas similares en el país (Martínez, 2019).

Solo en el cantón de Los Chiles, en la región Huetar Norte, entre 2013 y 2022 se dieron seis casos de tomas de tierras y se registran cuarenta y nueve acciones colectivas contra al menos siete empresas agrícolas (incluyendo piñeras). De esas acciones, cuarenta y cuatro tuvieron que ver con la defensa del trabajo y de las condiciones laborales, e incluyeron demandas como el pago de aguinaldos, denuncia de jornadas de trabajo de dieciocho horas y persecución sindical (IIS, 2023).

Desde el punto de vista de género, Zuirí Méndez (2023) resalta que, a pesar de la derrota en el referendo y la desarticulación del movimiento contra el TLC, las organizaciones de mujeres en torno a la soberanía alimentaria siguieron activas, emprendiendo acciones colectivas para la producción, defensa y ampliación de las condiciones para la reproducción de la vida, incidiendo a nivel de gobiernos locales al trabajar por la continuidad de la cultura campesina, la protección de las semillas criollas, la organización para la venta e intercambio de alimentos, fomentando espacios de decisión colectiva, acciones de protesta y recursos legales (Méndez, 2022).

Más piña, menos arroz y frijoles

Un reciente informe de evaluación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a la que Costa Rica se integró en 2021, calificó al sector agropecuario tradicional como de baja productividad y lo asoció con la pobreza rural. Debido a la liberalización programada del sector en virtud de los acuerdos comerciales, una gran cantidad de productores no podrán continuar en el sector y tendrán que recurrir a actividades fuera de la agricultura (OCDE, 2017).

Síntoma de lo anterior se aprecia en la lista de los principales productos de uso u origen agropecuario importados en 2022: el maíz amarillo (250,1 millones de dólares), la soja (171,3 millones de dólares), las preparaciones alimenticias (158,0 millones de dólares), el trigo (110,5 millones de dólares) y el arroz (84,2 millones de dólares), que en conjunto representaron casi el 24 % de las importaciones agropecuarias (Mora, 2023). Como puede verse, se trata de alimentos básicos y materia prima para la agroindustria. Para el 2022, la participación de los principales productos en el valor de las importaciones del sector agrícola correspondió al maíz amarillo (25 %), la soja (17 %), el trigo (11 %), el arroz (8 %) y el frijol (5 %) (Mora, 2023, p. 16). Se importan también pollo, cerdo, lácteos y productos de panadería (OCDE, 2017).

En el 2021, Costa Rica fue el primer exportador mundial de piña fresca y de jugo de piña, y el tercer exportador mundial de banano (Mora, 2023). En el 2022, casi el 58 % de las exportaciones agropecuarias estuvieron dominadas por el banano (1.031,4 millones de dólares), la piña (1.021,3 millones de dólares), las preparaciones alimenticias (743,2 millones de dólares), el café oro (370,7 millones de dólares) y el jugo de piña (196,6 millones de dólares) (Mora, 2023); mientras los principales alimentos industriales de exportación incluyen los jarabes, jugos y concentrados, el aceite de palma, las salsas y preparados, la repostería y el azúcar (OCDE, 2017).

Estados Unidos es el país principal Costa Rica intercambia productos agroalimentarios y recibe alrededor de un 30 % de las ventas al exterior. Sin embargo, los intercambios con otros países de América Latina están incrementándose (Mora, 2023; OCDE, 2017). No obstante, se considera que “la derrama con el que económica” por parte del “exitoso sector exportador” ha sido limitada, ya que este está dominado por medianos y grandes productores, mientras que los pequeños agricultores experimentan un crecimiento lento (OCDE, 2017, p. 14). Una observación similar es la que se hace con respecto al patrón comercial de Chile y Canadá con Costa Rica en los sectores agrícola e industrial, en donde el beneficio registrado para el país ha sido mínimo (Aguirre et al., 2021).

Se ha observado también que la participación de la agricultura en el Producto Interno Bruto (PIB) ha decaído en las últimas dos décadas, del 13,7 % en 1995 a 5,6 % en el 2013, mientras que en cuanto a generación de empleo el sector también bajó, del 21,4 % al 12,7 %, pero se mantiene como la segunda mayor fuente de empleos en Costa Rica, en especial en las zonas rurales (OCDE, 2017, p. 12). No debe dejarse de lado que, aunque el contexto no sea propicio, la agricultura familiar y de pequeña escala siguen siendo prácticas importantes en algunas zonas, fundamentalmente rurales y costeras, y en muchos casos constituye la única forma de subsistencia de las personas (Chacón, 2020).

Las políticas de Estado fomentan la concentración de tierras para la exportación de productos de monocultivo como la piña, al tiempo que le dan la espalda a la producción de alimentos básicos. Eso se refleja en el crecimiento del trabajo asalariado y temporal en fincas cada vez de mayor tamaño (Rodríguez y Prunier, 2020), y en la extensión sembrada de granos básicos, que se redujo tres veces en los últimos treinta años, al pasar de 154.658 hectáreas en 1990 a 51.846 en 2019, mientras que el espacio orientado a cultivos agroindustriales aumentó un 35,5 % y el de frutas frescas un 95,3 % (Chacón, 2020).

La presencia de empresas piñeras se ha asociado con el deterioro de la seguridad alimentaria en las comunidades, ya que los pequeños agricultores han ido abandonando la agricultura de subsistencia y se han convertido en consumidores endeudados en lugar de productores (Brown et al., 2020). Para abastecer la demanda nacional, las industrias importa frijol desde terceros mercados, en particular, amparados en el TLC con la República Popular de China, que permite el ingreso de 10 mil toneladas de frijol negro sin pagar arancel (Valerín, 2019, p. 14).

Con respecto al arroz, ya desde la administración 2014-2018 se había llegado a una negociación con Uruguay y Argentina para compensarles por el aumento del arancel a la importación de arroz sin cáscara, ya que consideraban que ésta ponía en riesgo la producción local (Ruiz, 2015).

En 2022, Brasil fue el principal proveedor externo de arroz, seguido por Uruguay y Estados Unidos. El presente gobierno (2022-2026) ha venido impulsando la “Ruta del Arroz”, un conjunto de medidas que redujeron los aranceles que pagan los importadores de arroz y eliminaron el esquema de fijación de precios de ese grano en Costa Rica. El volumen de las importaciones de arroz en granza aumentó un 477 %. Como consecuencia, al menos ciento cincuenta pequeños y medianos arroceros abandonaron la actividad a finales del 2022, lo cual significa una disminución del 28 % del total de productores, y se espera que la tendencia continúe (Gutiérrez y Bolaños, 2023; Pomareda, 2023)

Finalmente, se puede observar un impacto directo de los tratados y acuerdos comerciales en lo que respecta al sector cárnico. Tanto los procesos de concentración como de control sobre el sector, y la progresiva centralidad del pollo en la dieta, se han visto impulsados con los TLC porque incluyen exigencias para cumplir el compromiso de la eliminación de las “barreras al comercio” y frecuentemente son las medianas y grandes fincas productoras las que consiguen cumplir con los permisos sanitarios, sellos, matrículas, marcas ganaderas y demás regulaciones. Según Henry

Picado, el mismo Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) espera que desaparezcan mil productores por año consecuencia del desplazamiento producto de la carne importada desde países con los que Costa Rica ha celebrado Tratados de Libre Comercio (Picado, 2014).

¿A quién obedecen las semillas?

Del TLC de Estados Unidos con Centro América y República Dominicana (TLC EU-CARD) firmado en el 2003, se podía imponer de manera menos compleja la adhesión a nueve convenios de propiedad intelectual, entre ellos la versión de 1991 de la Unión para la Protección de Obtenciones Vegetales, conocida como UPOV-91 (Rodríguez Cervantes, 2017), a la que Costa Rica se sumó en el contexto del TLC con Estados Unidos. En este se exigía que Costa Rica fuera parte, aunque ello iba a llevar al país a contradecir su propia Ley de Biodiversidad (artículo 78), por lo que el presidente en aquel curso, Oscar Arias Sánchez, emitió un mandato que permite la aplicación de propiedad intelectual sobre formas de conocimiento tradicional, el decreto ejecutivo 3459-MINAET-COMEX. Sin embargo, el Frente Nacional de Pueblos Indígenas (FRENAPI), coordinado en ese momento por Sergio Rojas Ortiz y la Red de Coordinación en Biodiversidad, presentaron una acción de inconstitucionalidad, admitida mediante la resolución 2012-018147 (Picado, 2022).

Actualmente, Costa Rica ofrece un marco regulatorio sobre semillas que incluye:

- La Ley de Semillas 6.289 y su reglamentación: establecen los sistemas de control de calidad, el registro de variedades comerciales y las reglas para el comercio de semillas.
- Ley de Protección de las Obtenciones Vegetales 8.631 sobre derechos de propiedad intelectual para variedades vegetales y la Ley de Protección Fitosanitaria 7.664: definen los

controles fitosanitarios para el movimiento de semillas y germoplasma.

- Ley de Biodiversidad 7.788 y la Ley de Desarrollo, Promoción y Fomento de la Actividad Agropecuaria Orgánica 8.591: versan sobre los temas relacionados con semillas para la agricultura orgánica y el acceso a elementos de la biodiversidad (SEPSA, 2017).

Actualmente, se busca modernizar la función de la Oficina Nacional de Semillas (ONS) (Proyecto de Ley 21.087, conocido como ley de semillas), que ha sido rechazado por diversos actores de la sociedad civil y la academia, por contener imprecisiones en torno a las variedades que se produzcan en el país con fines de exportación, uso experimental, uso propio o doméstico, las variedades criollas, acriolladas y tradicionales. Esto genera preocupación sobre la protección de los derechos de los pueblos campesinos e indígenas (Consejo Universitario, 2020; Red Economía Social Solidaria de Costa Rica, 2021).

La Ley de Biodiversidad 7.788, en su artículo 78 establece que no se puede otorgar protección mediante patente a “las invenciones esencialmente derivadas del conocimiento asociado a prácticas biológicas tradicionales o culturales en dominio público”, y el artículo 80 establece que antes de otorgar protección de propiedad intelectual o industrial a las innovaciones que involucren elementos de la biodiversidad, se debe hacer una consulta previa. Ambos artículos han estado históricamente en disonancia con UPOV-91 y preocupaban sobremanera a los negociadores del TCL (Rodríguez Cervantes y Picado, 2022).

Entre marzo de 2008 y octubre de 2021, la ONS, a cargo de otorgar los derechos de obtentor, reporta tan solo treinta y tres desarrollos de variedades con posibilidades de tener propiedad intelectual, de los cuales solo hay veintidós vigentes. Uno de ellos, la piña rosada, una variedad genéticamente modificada que se vende como producto de lujo en el exterior y está patentada por Del

Monte International. Es decir, Costa Rica tiene una producción de semillas industrializadas muy limitada y específica, lo que lo hace importador neto de semillas de hortalizas, algunas frutas y vegetales. Esta actividad es manejada principalmente por compañías transnacionales (Rodríguez Cervantes y Picado, 2022; Rodríguez Cervantes, comunicación personal, 20 de abril de 2023).

En términos prácticos, no son las regulaciones de obtención de patentes las que están representando la mayor amenaza en términos de semillas, ya que el mecanismo es relativamente poco usado. Pero sí se están siguiendo con cuidado las posibles consecuencias de la incorporación de Costa Rica a la OCDE, que impulsa el registro y certificación en América Latina, pero no tiene un acta básica como UPOV. La OCDE está tratando de unificar y homogeneizar las semillas para “armonizar la identidad varietal y los estándares de pureza y los procedimientos de certificación”, y se espera que los países adopten las reglas y regulaciones de la OCDE como parte de sus leyes nacionales y como base de sus sistemas nacionales de certificación de variedades de semillas (Rodríguez Cervantes y Picado, 2022, p. 10).

Según la Red de Coordinación en Biodiversidad, el uso estricto de semillas registradas y certificadas para el abastecimiento y desarrollo de la agricultura a nivel nacional traería erosión genética, pérdida de agrobiodiversidad y homogenización, cultivos más propensos a plagas y enfermedades, inestabilidad productiva, con la consecuente pérdida de soberanía alimentaria. Actualmente, la ONS tiene registrados unos setenta cultivares y unas mil cien variedades. La lechuga y el tomate destacan con el 21 % de todos los registros (Rodríguez Cervantes y Picado, 2022).

Caña de azúcar en Colombia: el dulce amargo del sur occidente colombiano

Colombia posee una cobertura total de 114 millones de hectáreas de las cuales un 42,1 % corresponden a bosques naturales y áreas no agropecuarias, un 23,2 % a exclusiones legales y un 34,7 % a frontera agrícola (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria-UPRA, 2022). Dentro de esta cobertura cuenta con una geografía diversa cruzada por la cordillera de los andes, exuberantes selvas y extensas llanuras, que le otorgan un papel representativo por su alta biodiversidad y variedad de climas, lo que le permite tener una amplia oferta para la producción de alimentos.

Esta complejidad permite la producción de aproximadamente 160 tipos de cultivos con rendimientos que ascendieron para 2019 a 63,2 millones de toneladas anuales, de las cuales 66,7 % corresponden al grupo de agroindustriales, 10,6 % a frutales, 10,1 % a tubérculos y plátano, 7 % cereales, 4,8 % a hortalizas, verduras y legumbres y 0,7 % a árboles frutales dispersos (DANE, 2020).

Sin embargo, a pesar de la alta producción de alimentos, de la alta versatilidad de tierras cultivables y de la potencia de la agricultura familiar y campesina en el país, se perpetúa un subdesarrollo rural. Según López (2019), existen tres sesgos que contribuyen a esta situación: un sesgo de clases, dada la inequidad en la distribución de recursos para el campo en la historia colombiana; un sesgo de género, pues no se reconocen las múltiples actividades realizadas por las mujeres rurales, tanto en tareas agrícolas como del hogar; y por último un sesgo urbano, orientando las políticas hacia las urbes, asignando mayor cantidad de recursos para asistir las áreas urbanas en detrimento de las rurales.

Desde la década de los noventa, Colombia inicia una época de apertura económica promoviendo las exportaciones y la inversión extranjera como pilares básicos para su desarrollo económico (Echeverri, 2022). Sin embargo, estos acuerdos no representaron

un crecimiento de la inversión extranjera directa en el sector productivo fomentando los eslabonamientos productivos del país “hacia atrás”, sino que se concentraron en las exportaciones del sector minero energético, extractivo, con pocos productos y reducidos destinos, siendo Estados Unidos el principal socio comercial de Colombia (Zelicovich, 2019).

A partir de la primera década del siglo XXI, Colombia se inclina por los TLC como su principal herramienta de incursión en el mercado extranjero, desplazando sectores como el agro y la industria, que para 1991 representaban el 43,4 % del PIB y para el 2017 pasaron a ocupar tan solo el 17,2 % de representatividad (Cedetrabajo, 2019; Ghiotto, 2020). Si bien el sector agropecuario colombiano ha sufrido históricamente males estructurales, los acuerdos comerciales agudizaron aún más estos factores y han detonado fuertes crisis que se vieron materializadas en movilizaciones agrarias en los años 2013, 2014 y 2016 por las precarias condiciones en las que campesinas y campesinos del país tuvieron que enfrentar caídas en los precios de sus productos y alzas en costos de los insumos, derivados de importaciones de alimentos baratos, que llevan a la concentración de la producción en oligopolios y avances de monocultivos (Suárez y Barberi, 2015). Resulta evidente que la promesa de la expansión comercial no ha representado un incremento en el nivel de vida ni en la seguridad alimentaria de las comunidades rurales.

Los cultivos comerciales han desplazado a la producción de alimentos de tipo campesino. En el marco del TLC, sí que exhiben cierto dinamismo los cultivos comerciales (palma africana, caña de azúcar e incluso flores), pero pese a su condición agrícola, estos productos no son determinantes en la dieta nacional. Es también el caso del café, por ejemplo. Varios de estos productos constituyen la materia prima de otros sectores. Por lo general, este tipo de productos hacen parte del engranaje del capitalismo agroalimentario y su producción requiere de grandes inversiones (Ortega, 2018, p. 93).

De la pluralidad a la uniformidad

El azúcar representa uno de los cultivos más emblemáticos del agroextractivismo en Colombia y en el mundo, siendo de las primeras plantaciones en el trópico del Abya Yala para el consumo europeo en directa vinculación con el mercado global desde la colonización del siglo XV. Aquí solo se cultivaba y se enviaba para su refinado en países como Inglaterra y Holanda, instaurando desde ese momento al continente como productor de mercancías para el sistema (Castro et al., 2019; Delgadillo, 2014).

En Colombia la expansión del cultivo se dio vertiginosamente con la creación de aproximadamente ochenta haciendas de trapiche, importantes puntos de producción de azúcares, mieles y aguardiente, y se consolidan industrialmente en 1866 con el primer ingenio azucarero, Manuelita, en funcionamiento hasta la actualidad (Uribe, 2021). Su crecimiento ha llegado a consolidar a la caña de azúcar como un proyecto agroindustrial líder en el país, impulsado por políticas de gobierno que subsidian a través de esquemas de sustentación sus productos finales como el azúcar y el etanol (Pérez y Malheiros, 2013).

En el año 2021, la producción mundial fue de 165,17 millones de toneladas, de las cuales un 79 % corresponden a azúcar de caña y un 21 % a azúcar de remolacha, entre un total de 110 países productores, siendo Brasil e India sus principales participantes. El consumo per cápita promedio de azúcar fue de 21,4 kg, siendo los principales mercados de consumo India, Unión Europea, China y Estados Unidos (International Sugar Organization, 2022). Se estima que durante los próximos diez años el consumo aumentará en países de ingresos bajos derivados de la urbanización y el aumento de ingresos, particularmente en Asia y África, mientras que en países de ingresos altos se disminuirá su consumo producto de las políticas públicas y el comportamiento de sus habitantes por motivos de salud (OCDE y FAO, 2022).

En Colombia, para el año 2021, el cultivo con mayor cobertura en áreas cosechadas fue el café con 695 mil hectáreas, seguido del arroz, la palma de aceite, el maíz y la caña; mientras que en producción la caña de azúcar, que tiene el quinto lugar en área cosechada, es el cultivo con mayor productividad, seguido de productos como el plátano, la papa, el arroz y el banano. Es de resaltar que la caña presenta una productividad bastante más elevada que el promedio del restante de productos del país, alcanzando 42,8 millones de toneladas al año, distantes de las 4,4 millones de toneladas anuales del plátano o las 3,8 millones de la papa (UPRA, 2022).

Actualmente, el país se ubica en el *ranking* de los quince mayores productores y exportadores de azúcar, entre 110 productores y 115 exportadores, con un total de 244.644 de hectáreas sembradas, de las cuales se obtiene una productividad promedio de 127 toneladas de caña por hectárea (TCH) y 13,6 toneladas de azúcar por hectárea (TAH), en cincuenta y un municipios y seis departamentos: Valle del Cauca, Cauca, Risaralda, Caldas, Quindío y Meta (Asocaña, 2022). Estos departamentos, a excepción del Meta, se encuentran ubicados al suroccidente del país, en el valle geográfico del río Cauca, con 420 mil hectáreas, de los más fértiles del país, en donde se cosecha la caña de azúcar a lo largo de todo el año, siendo de las únicas zonas en el mundo (junto con Hawái y Perú), a diferencia de otras zonas, donde la cosecha de caña dura entre cuatro y seis meses (Delgadillo, 2014; Pérez y Álvarez, 2013).

El azúcar es un producto con vocación exportadora en Colombia. A finales de los ochenta, casi se duplica el área sembrada pasando de 64 mil a 110 mil hectáreas, ocasionado por la demanda de azúcar y el aumento de exportaciones a Estados Unidos que en los sesenta había cancelado sus compras a Cuba (Pérez y Malheiros, 2013). Las exportaciones de azúcar alcanzaron las 582 mil toneladas exportadas en 2021, 302 millones de dólares, siendo los principales destinos de exportación: Estados Unidos (20 %), Chile (19 %), Perú (17 %) y Haití (13 %) (Asocaña, 2022).

Para fortalecer esta vocación, el azúcar ocupa un renglón de negociación importante dentro de los distintos acuerdos comerciales del país. Actualmente, Colombia tiene diecisiete acuerdos comerciales (TLC y AAP): CAN (1973, 1994), Panamá y Chile (1993), CARICOM y México (1995), Cuba (2001), MERCOSUR (2005), Triángulo Norte (2009), EFTA y Canadá (2011), EE. UU. y Venezuela (2012), Unión Europea (2013) y Corea del Sur, Costa Rica, Alianza Pacífico (2016) e Israel (2020) (Ministerio de Comercio, 2022). Adicionalmente, tiene seis TBI con China (2012), España (2007), India (2012), Perú (2010), Reino Unido (2014) y Suiza (2009) (Sistema de Información sobre Comercio Exterior [SICE], 2022). A continuación, se presenta el panorama de la industria azucarera frente a estos acuerdos.

Tabla 1. Panorama de la industria azucarera frente a los acuerdos comerciales de Colombia (hasta el año 2022)

Acuerdo comercial	Situación para la industria azucarera
TLC con Estados Unidos	Cuota libre de arancel para el azúcar, panela y productos con azúcar, que inició en 50 mil toneladas en 2012 y crece 750 toneladas anuales. En el año 2022 le corresponden al país 57.5 toneladas. A este volumen se le suman 25 mil toneladas de azúcar y panela que Colombia puede exportar libres de arancel, en virtud de los compromisos adquiridos por Estados Unidos bajo el marco de la Organización Mundial del Comercio, desde los años ochenta.
TLC con la Unión Europea	Cuota libre de arancel para el azúcar que inició en 62 mil toneladas en 2013 y crece 1.860 toneladas anuales. En el año 2021 le correspondieron al país 76.880 toneladas.
Acuerdo de continuidad comercial con Reino Unido	A pesar de la salida del Reino Unido de la Unión Europea (UE), la cuota otorgada por la UE se mantuvo, en un acuerdo de continuidad donde se otorgó una cuota libre de arancel para el azúcar colombiano de 5.860 toneladas para el primer año, con un crecimiento anual de 149 toneladas, bajo las mismas condiciones establecidas en el TLC con la UE.
Acuerdo de Promoción Comercial con Canadá	Se negoció acceso bilateral pleno mediante un período de quince años, a través del cual se eliminan gradualmente los aranceles. La eliminación completa del arancel del azúcar blanco, por parte de Canadá, se inició en 2011 y finaliza en 2025.
Acuerdo de Cartagena Comunidad Andina (CAN) con Colombia, Ecuador, Bolivia	Desgravación bilateral plena. Sin embargo, hay medidas de retaliación que han limitado el comercio.

TLC con Corea del Sur	Acceso bilateral pleno mediante una canasta de desgravación lineal del arancel a quince años. La eliminación completa del arancel al azúcar blanco (35 %) por parte de Corea se inició en 2011 y culmina en 2031, cuando llega a 0 %. En 2022 el arancel cobrado al azúcar colombiano es de 19,7 %.
Acuerdo de Alcance Parcial con Emiratos Árabes Unidos (EAU) (En negociación)	Las negociaciones iniciaron a finales del año 2021, pero aún no han concluido. Asocaña le ha solicitado al gobierno colombiano que se negocien las mismas condiciones existentes en el TLC vigente entre Colombia e Israel, usado como referencia en esta negociación. En el caso de Israel, este país no es productor (como EAU) y ya tiene un arancel de 0 % para el azúcar para todas sus importaciones (como EAU), de tal manera que en el acuerdo con Colombia lo único que hace es ratificar ese 0 %. Y Colombia, por su parte, le otorga liberación de su arancel fijo del azúcar (15 %). Respecto a las normas de origen, las que se negociaron con Israel implican que las preferencias otorgadas sean para un azúcar fabricado con materia prima local y no importado de terceros y reexportado al otro país.
Acuerdo de Asociación Económica (AAE) con Japón (En negociación)	Las negociaciones iniciaron en 2012. Sin embargo, se han suspendido en varias ocasiones, la última de ellas a finales de 2021 debido a que los países no han logrado conciliar sus intereses comerciales. El azúcar no fue incluido en la lista para una potencial segunda etapa de negociación. Cabe destacar que Japón es un mercado de interés para el azúcar de Colombia, pues según la Organización Mundial del Azúcar (OIA), Japón representa un consumo de 2.042.000 toneladas de azúcar y produce tan solo 751 mil toneladas (promedio 2018-2020), de este modo, debe importar más de la mitad del azúcar que consume para abastecer el mercado interno.

Fuente: Asocaña, 2022.

Impactos socioambientales de la agroindustria cañera

La rápida expansión del cultivo de la caña de azúcar en el valle del río Cauca ha generado impactos socioambientales de diversa índole, como la explotación humana fundamentada en el exterminio indígena y la mano de obra esclavizada que permitió cimentar esta industria, la degradación ambiental que convirtió un valle rico en tierras fértiles y de alta afluencia hídrica en un paisaje diseñado para el monocultivo de caña y el constante desplazamiento de comunidades por la compra, expropiación y contaminación de sus territorios (Ayala-Osorio, 2019; Castro et al., 2019; Torres, 2019; Uribe, 2021).

En Colombia, durante la colonia, el latifundio fue la primera forma de organización socioespacial que incluía los territorios indígenas como recompensa de la corona a los colonizadores

españoles. Estos latifundios posteriormente pasaron a transformarse en haciendas de menor tamaño, que usaban trabajo forzado. Con la independencia en 1819 y la abolición de la esclavitud en 1851, las haciendas hicieron contratos de terrazgo o terraje con sus antiguas personas esclavizadas, empezando una conformación de una clase campesina negra e indígena que empezaría posteriormente luchas por sus tierras (Mondragón, 2008; Uribe, 2021).

Las comunidades indígenas del suroccidente colombiano han luchado históricamente por lo que el Estado considera terrenos “baldíos” que hacen parte de gran cantidad de resguardos indígenas despojados a muerte por las fuerzas estatales. Algunos casos son: la masacre del Nilo en 1991, donde fueron asesinados veinte comuneros indígenas por estas reclamaciones; la masacre del Naya en abril de 2001, donde fueron asesinadas cien personas entre indígenas y campesinas de la región; y la masacre de Gualanday en noviembre del mismo año en Corinto, donde asesinaron trece personas (Mondragón, 2008). Asimismo, las comunidades negras consolidaron a partir de los terrazgos una economía basada en minifundios de no más de tres hectáreas dedicados principalmente al cultivo de cacao y cultivos de ciclo corto que finalmente fueron desplazadas por la expansión cañera, donde terminaron siendo proletarios de los ingenios, trabajadores asalariados en las plantaciones o desplazados a las periferias de ciudades como Cali (Torres, 2019; Uribe, 2021).

Según Ayala-Osorio, “con la llegada de los ingenios azucareros y la expansión del monocultivo se negaron y se fracturaron las territorialidades construidas históricamente, a través del despojo o procesos de compra, resultados de presiones de todo tipo” (2019, p. 54). Dentro de estas presiones se pueden mencionar la calificación de improductivos a los cultivos de las comunidades negras, indígenas y campesinas, el uso desmedido de herbicidas como el glifosato por aspersión, el agotamiento de los recursos hídricos y la generación de “pavesa” (humo y cenizas) por la quema de la caña (Hernández, 2021a). Torres (2019) hace un análisis comparativo del

índice de Gini de los municipios con caña de azúcar, encontrando que los 1.031 municipios que no tienen el cultivo tienen en promedio un índice de Gini de 0,71, mientras que los treinta y cinco municipios que sí tienen caña tienen un índice promedio de 0,83.

Al año 2021, en el valle del río Cauca funcionaban quince plantas procesadoras de caña, donde ocho producen solo azúcar, seis fabrican azúcar y etanol, un produce solo etanol y las quince son cogeneradoras de energía (Asocaña, 2022). Este cultivo tiene una alta demanda de agua, lo que pone en riesgo la sostenibilidad del recurso hídrico, tanto superficial como subterráneo en la región, ya que el valor pagado por el acceso al agua es muy bajo en comparación con los costos de mantenimiento de una cuenca hidrográfica para las entidades ambientales. En el 2008, el 64 % del caudal asignado de agua superficial en el departamento del Valle del Cauca fue para uso cañero y el 88 % para uso de agua subterránea, pero su asignación se concentró en usuarios con alto poder adquisitivo por el estándar de volumen mínimo establecido en la normatividad colombiana (concesiones superiores a los 100 mil m³/año) (Pérez y Álvarez, 2013).

Adicional a esto, se suman la desaparición de ecosistemas lóticos y lénticos, como humedales y madre viejas. Los humedales han disminuido drásticamente dada la expansión del cultivo de la caña que requiere más tierras, realizando obras de drenaje y desecación, así también como su eutrofización por la acumulación excesiva de nutrientes derivada del uso de residuos químicos e industriales (Perafán, 2012). Hernández (2021a) comenta que “fue la propia CVC [Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca] la que expresó que entre 1957 y 1986, el Valle del Cauca había perdido el 72 % de sus humedales y el 66 % de sus bosques”.

De acuerdo con un estudio de pasivos ambientales entre 1990 y 2007, la agroindustria de la caña de azúcar hizo uso de abastecimiento de agua por un valor estimado de 4,1 millones de dólares, que a su vez generaron externalidades asociadas al uso de las fuentes hídricas como vertedero de aguas residuales tratadas por cerca

de 15,1 millones de dólares y un estimado de 1,4 millones de dólares por la quema de la caña de azúcar. Este enclave productivo genera además contaminación de suelos, aguas y atmósfera por el uso intensivo de herbicidas, fertilizantes y la quema de la caña para su cosecha, así como también por las vinazas, subproducto del etanol (Pérez y Malheiros, 2013).

El auge de los biocombustibles ha profundizado la expansión de la caña de azúcar para la producción de etanol, que es una fuente de energía cara en términos energéticos y ambientales, comparada con el carbón o el petróleo. Sin embargo, ha contado con el respaldo del Estado a través de múltiples normas que han incentivado su producción, como la ley 693 de 2001 en la que se ordena el uso de biocombustibles mezclados con gasolina en las ciudades de más de quinientos mil habitantes, la ley 939 de 2004 que promueve su producción a partir de fuentes vegetales o animales y se exime del impuesto al valor agregado (IVA) o el decreto 4.892 de 2011 que ordena que toda la gasolina consumida en el país debe ser una mezcla compuesta por 10 % alcohol y 90 % gasolina básica (Torres, 2019).

De acuerdo con Hernández (2021b): “En 2020, los seis ingenios que producen etanol hicieron parte de las 1.000 empresas más grandes del país y presentaron millonarias utilidades netas” (p. 8). Como varios periodistas han denunciado, el gobierno permite que el etanol se pague entre dos y tres veces más caro en Colombia que el precio internacional, sin estar regulado por los precios del mercado, sino por pocos oligopolios que lo manejan y que terminan pagando los ciudadanos que ponen gasolina a sus vehículos automotores sin tener opciones de compra. Adicionalmente, se ha comprobado que el etanol hace menos eficiente la gasolina, porque le da menos poder calórico, por lo que se requiere más combustible en la medida que se va aumentando el porcentaje en la mezcla, elevando a su vez las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera (Hernández, 2021b).

La industria de la caña de azúcar acumula riquezas en condiciones precarias para sus trabajadores, con pagos variables a destajo o fomentando la tercerización laboral. Los “corteros”, por ejemplo, reciben su pago de acuerdo con la cantidad de caña que corten al día sin tener en cuenta el número de horas requeridas. Por otro lado, la tercerización es una constante a través de cooperativas de trabajo asociado y empresas S.A, con el mismo nombre de los ingenios, pero que son otra empresa adicional. Los trabajadores se ven expuestos a condiciones que le afectan su salud a nivel pulmonar, ocular y articular (Hernández, 2021a). Como comentan Dorado y Urbano (2020), a largo plazo esto genera unas “formas de subjetividad arraigadas fuertemente a la condición de pobreza, al presente –la supervivencia del día a día– determinadas por el pasado y concebidas desde el fatalismo” (p. 132).

Soja en Uruguay: reordenamiento de la agricultura capitalista

En Uruguay y Latinoamérica, el avance del capitalismo agrario coincidió con un período neoliberal de intensificación de diversos acuerdos, tratados y políticas para la libre circulación de mercancías y el estímulo a las inversiones extranjeras. En este período también se consolidaron las innovaciones y el dominio de biotecnologías vegetales por parte de ETN que se convirtieron en actores fundamentales del Régimen Alimentario Corporativo y las transformaciones agrícolas, sociales y ambientales en los territorios. Para el caso uruguayo, las influencias corporativas del libre mercado y de la racionalidad neoliberal se encuentran principalmente en el agronegocio sojero y forestal.

Uruguay cuenta con una superficie agropecuaria de 16,4 millones de hectáreas, es el país menos poblado de América del Sur, con cerca de 3,5 millones habitantes y es el más urbanizado de Latinoamérica y el Caribe (ALC) con cerca del 96 % de población urbana (Banco Mundial, 2023). Uruguay es un país agroexportador de materias primas que, al igual que otros países de Latinoamérica,

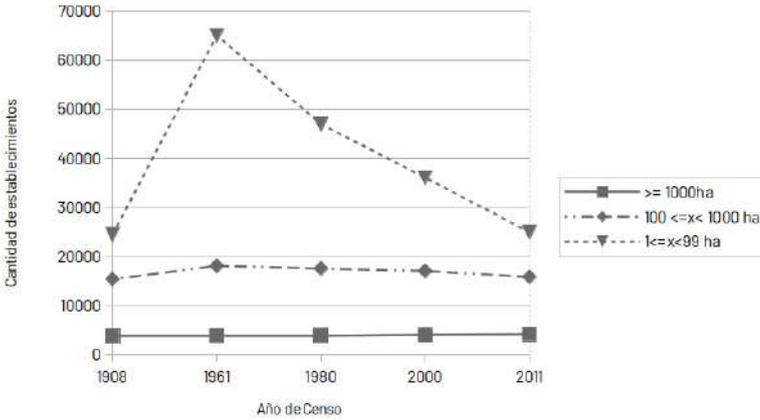
comparte una tendencia histórica originada en el acaparamiento de la tierra derivado del colonialismo.

Uruguay alcanzó su frontera agrícola en 1880 y consolidó su estructura agraria contemporánea entre 1860 y 1914 mediante transformaciones tecnológicas determinadas principalmente por el alambramiento de los campos, la mestización del ganado, el desarrollo del ferrocarril y la aparición del frigorífico (Piñeiro y Moraes, 2008). Esta dinámica estuvo acompañada por un proceso institucional de reafirmación de la propiedad privada que configuró los mercados de tierras y ganado, generalizando a su vez el trabajo asalariado (Piñeiro y Moraes, 2008).

La ganadería en el país fue una expresión de la violenta tendencia histórica de consolidación del modo de producción capitalista, que ha separado al ser humano de las condiciones para la reproducción de la vida. Luego del derrotado intento de reforma agraria artiguista, la estancia ganadera configuró “una de las formas de violencia más extendida contra los trabajadores rurales” con la política de “contratar sólo al trabajador expulsando a la familia del establecimiento” (Piñeiro, 2002, p. 213).

La estructura agraria resultante se caracterizó por una fuerte tendencia a la concentración de la tierra, que se ha profundizado desde inicios del siglo XXI. Como se muestra en el gráfico 1, durante el siglo XX se mantuvo la estabilidad en la cantidad de establecimientos agropecuarios grandes (de más de 999 hectáreas) y medianos (entre 100 y 999 hectáreas), mientras variaron considerablemente los establecimientos pequeños (menos de 99 hectáreas). Esta tendencia a la disminución de la pequeña agricultura continuó en la primera década del siglo XXI (Piñeiro, 2010).

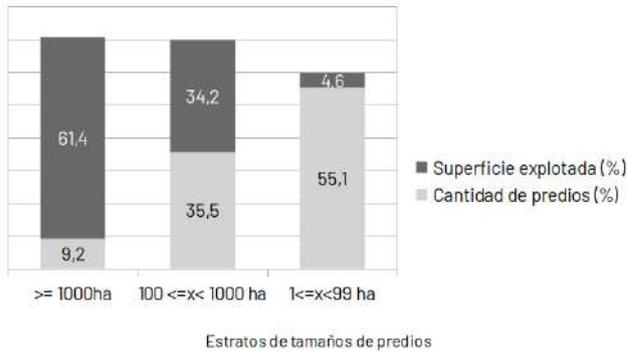
Gráfico 1. Histórico de cantidad de establecimientos por años censales



Fuente: Elaborado con base en Piñeiro (2010) y MGAP (2011).

El gráfico 2 muestra la estructura de concentración de la tierra que tiene un correlato con la expulsión de la producción familiar y campesina, principalmente vinculada con la pequeña ganadería. La estructura desigual se puede observar en los dos extremos del gráfico. A pesar de que en el período intercensal entre el 2000 y el 2011 se mantiene la tendencia histórica desde el censo de 1961, hay nuevas relaciones de poder en la avanzada del capitalismo agrario que se pueden vincular con una fase corporativa de régimen alimentario.

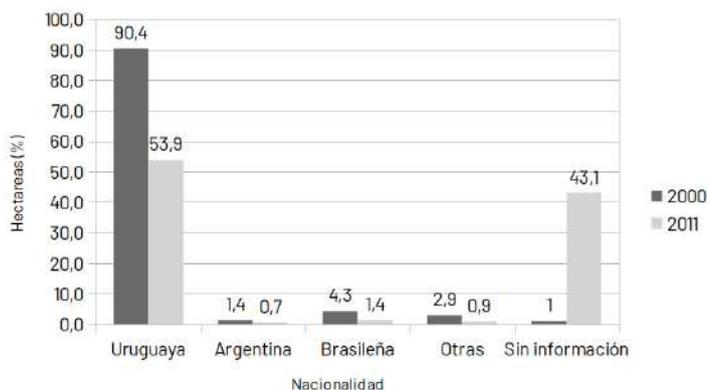
Gráfico 2. Estructura de la concentración de la tierra en 2011



Fuente: Elaborado con base en MGAP (2011).

La primera década del siglo XXI evidenció una profundización en la concentración de la tierra expresada en el incremento de explotaciones mayores a quinientas hectáreas, principalmente con cultivos de oleaginosas y forestación. Una de las transformaciones más significativas de ese período estuvo asociada al proceso de extranjerización y anonimato de la tierra, cuyas variaciones se muestran en el gráfico 3. Hubo una disminución significativa de la propiedad de la tierra en manos uruguayas y un aumento de la propiedad que no registra nacionalidad. Esto significa que cerca del 43 % de la tierra pasó a manos de sociedades anónimas con cierta participación de capitales uruguayos, pero sobre todo con capitales extranjeros de conglomerados empresariales del agronegocio (Carámbula, 2015).

Gráfico 3. Nacionalidad de la tenencia de la tierra



Fuente: Elaborado con base en Carámbula (2015).

La imagen agroexportadora de Uruguay en el 2022 representa las transformaciones del agronegocio sucedidas en la primera década del siglo XXI y las tendencias productivas que se han mantenido hasta la actualidad. Si bien la carne y la leche han sido productos históricos de exportación y han tenido transformaciones principalmente en la conformación de oligopolios en la industrialización y la comercialización, es fundamentalmente en la forestación y la agricultura de secano donde se reflejan las mayores transformaciones productivas (REDES, 2014c). En el 2019, la participación de Uruguay como proveedor al mercado mundial lo ubicó en el tercer lugar en celulosa, cuarto en leche en polvo, cuarto en lana, sexto en soja, séptimo en carne bovina y noveno en arroz (Uruguay XXI, 2020). Con referencia a la producción agrícola, se posiciona como uno de los principales proveedores en América Latina y el mundo, como se muestra en las exportaciones de 2021 (tabla 2).

Tabla 2. Posición de Uruguay como exportador agrícola en 2021 e histórico productivo

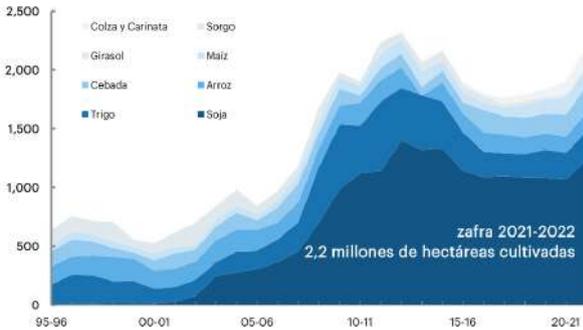
Producto	Posición por toneladas exportadas en 2021		Producción en 2021		Producción en 2000	
	América Latina	Mundo	Área cosechada (ha)	Producción (toneladas)	Área cosechada (ha)	Producción (toneladas)
Arroz	1	7	139.300	1.309.000	189.402	1.209.139
Colza	1	4	113.740	183.000	0	0
Cebada	2	10	185.500	888.000	88.600	213.900
Soja	4	6	907.900	1.707.000	8900	6800

Fuente: Elaborado con base en Uruguay XXI (2022a) y FAOSTAT (s.f.).

La soja es el principal cultivo en el crecimiento y las transformaciones agrícolas en el país. Con una irrisoria área sembrada en el 2000 equivalente al 0,05 % de la superficie agrícola, pasó a un máximo histórico en el 2014/2015 con un área equivalente al 8 % de la superficie, es decir, ciento cincuenta veces el área del 2000, y se situó en el 2021 en el 5,5 % de la superficie (FAOSTAT, s.f.)

Durante la última década, China se ha consolidado como el principal destino de exportación. Para 2022, las exportaciones al país asiático representaron el 59 % del volumen total, seguido por Argentina con el 25 % y Egipto con el 8 %. En 2022, la exportación de soja estuvo distribuida en tres empresas que abarcaron el 61 % del volumen y treinta y una empresas que representaron el 39 % restante. Las tres principales empresas que concentraron la exportación fueron Cargill Uruguay SA (27 %), Barraca Erro SA (19 %) y COFCO Internacional (15 %). En el gráfico 4 se puede observar el crecimiento histórico del área sembrada de soja respecto a otros cultivos agrícolas (OPYPA, 2000, 2022; Uruguay XXI, 2020, 2022a).

Gráfico 4. Histórico de área sembrada de cultivos agrícolas



Fuente: Uruguay XXI (2022a).

Con referencia a la horticultura y la fruticultura, en términos generales en Uruguay hay baja importación de alimentos frescos; sin embargo, existe una falta de abastecimiento interno de al menos el 50 % de frutas y verduras recomendadas para una dieta saludable (Gómez-Perazzoli, 2019). Se estima que se producen 674.320 toneladas de frutas y hortalizas por año y la importación, principalmente de productos procesados, representa el 13 % del total comercializado (Zopolo y Colnago, 2021).

Históricamente, la horticultura ha estado concentrada en la zona sur y norte del país y ha tenido una ausencia de planificación económica-productiva por parte del Estado, lo que ha generado que las producciones empresariales tecnificadas hayan desplazado la pequeña producción familiar y campesina. A estas características se suman deficiencias en la producción y los circuitos de comercialización, lo que eleva los costos de los alimentos y dificulta su acceso para una importante fracción de la población (Achkar y Díaz, 2009). Los desequilibrios en estos rubros también se reflejan en que cada año se pierden o desperdician cerca del 10 % de la oferta de alimentos para consumo, de los cuales el 66 % son pérdidas en la producción y poscosecha, y el 11 % son desperdicios en los hogares (Zopolo y Colnago, 2021).

En las últimas dos décadas, se consolidó la inserción de Uruguay en los mercados internacionales principalmente a través de la producción de carne y cultivos agrícolas. Con relación a su población, los volúmenes productivos lo sitúan como uno de los principales países agroexportadores en ALC. Este proceso ha estado impulsado por una histórica postura liberalizadora del mercado que el país ha estado defendiendo ante la OMC a través de organizaciones como el Grupo de Cairns, del que Uruguay es socio fundador. El Grupo de Cairns es una alianza de países agroexportadores, donde también participan Colombia y Costa Rica, que tiene como objetivo la liberalización comercial de productos agropecuarios mediante la disminución de barreras arancelarias. En la 42ª reunión, Uruguay reafirmó la necesidad de reformas en las reglas del comercio agropecuario dirigidas al logro de “reducciones sustanciales y progresivas de ayuda y protección en la agricultura” (MRREE, 2022).

Las dinámicas mostradas sobre las transformaciones agrarias en las últimas dos décadas revelan que el privilegio del sector agroexportador se ha dado en detrimento del desarrollo de políticas públicas para la protección de la producción familiar y campesina. Esto se expresa en la profundización de procesos de descampesinización, en la concentración y extranjerización de la tierra, la producción concentrada en pocas empresas, la gran influencia de capitales transnacionales y la contaminación humana y de los ecosistemas, entre otros conflictos socioambientales.

El MERCOSUR y la “sojización”

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es un bloque económico creado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, al que posteriormente se incorporaron como Estados asociados Venezuela, Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Guayana y Surinam. Los Estados parte del MERCOSUR tienen acuerdos para la libre

circulación de bienes, servicios y factores productivos, a través de la eliminación de derechos aduaneros y otras restricciones a la circulación de mercancías (MERCOSUR, 2023).

El surgimiento del MERCOSUR habilitó un proceso de transformaciones en la agricultura de la región vinculado a la introducción de semillas transgénicas, siembra directa, agrotóxicos y maquinaria agrícola sofisticada. Las novedades tecnológicas más representativas fueron impulsadas por la transnacional Monsanto con la introducción de la semilla de soja genéticamente modificada (GM) y el herbicida Roundup Ready, cuyo principio activo es el glifosato. Este proceso conocido como “sojización” se inició en Argentina en 1996 con la liberación comercial de semilla de soja GM de Monsanto y se extendió a Uruguay, Brasil, Paraguay y Bolivia (Arbeletche, 2020; Hendel, 2010). La expansión de la soja desde Argentina sucedió mediante mecanismos fraudulentos, ya que atravesó las grandes fronteras de Brasil, Paraguay y Bolivia antes de la aprobación legal para la siembra en estos países (Pengue, 2019).

Las ETN controlaron el proceso de sojización, ganando un poder sin precedentes que evidenció amenazas a las soberanías nacionales. Las expresiones neocoloniales del capital transnacional se mostraron con la famosa publicidad de la corporación Suiza Syngenta, que en el 2003 mostraba en los diarios argentinos el mapa de un territorio conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, al que llamaron República Unida de la Soja. Este proceso de control corporativo se profundizaría años después, inclusive bajo un período de gobiernos progresistas en estos países, que fueron críticos del neoliberalismo pero que abrazaron la racionalidad del agronegocio como política de estado (GRAIN, 2013).

Algunos factores que hicieron posible el proceso de sojización fueron: la liberalización del comercio agrícola y la moderación de los subsidios, especialmente en países desarrollados; un aumento en la demanda de alimentos, especialmente de China; políticas de apoyo a la producción de biocombustibles; una creciente interrelación entre los mercados mundiales de productos básicos y los

mercados financieros; y el crecimiento en la oferta de innovaciones tecnológicas (siembra directa, transgénicos, etc.) (Arbeletche, 2020).

El primer evento de la soja GM de Monsanto fue aprobado para uso comercial en Uruguay en 1996 y posteriormente, entre el 2012 y el 2022, se aprobaron dieciséis eventos más a solicitud de empresas como Bayer, Monsanto y BASF. Con el antecedente de la primera soja también fueron aprobados veintidós eventos de maíz transgénico entre el 2003 y el 2022, a solicitud de empresas como Monsanto, Syngenta, Pioneer/Dow y Monsanto/Dow (Gub.uy, 2023).

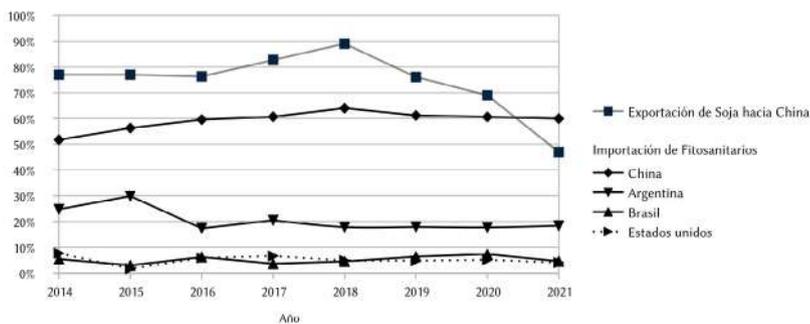
Las autorizaciones se han dado mediante procedimientos poco rigurosos en el análisis de riesgos de parte de las autoridades uruguayas, ya que esta información proviene principalmente de las empresas que desarrollan y comercializan las semillas transgénicas. Tampoco se han considerado los impactos de los paquetes de agrotóxicos, ha habido poca información pública disponible, se han generado polémicas frente a argumentos técnicos contrarios a la introducción de transgénicos y han existido presiones por parte de las empresas y sectores del agronegocio para la aprobación de las solicitudes (Galeano, 2017).

La semilla transgénica de soja está vinculada inherentemente al uso de paquetes de agrotóxicos, en especial del herbicida glifosato. En Uruguay, la importación de agrotóxicos tuvo un crecimiento ininterrumpido entre el 2000 y 2014, y una disminución entre 2014 y 2020, lo que corresponde con la dinámica de plantación de soja durante los últimos veinte años. Durante el período de crecimiento ininterrumpido de soja, las importaciones de glifosato se multiplicaron por diez (Acción por la Biodiversidad, 2020). Considerando solo los tres principales productos fitosanitarios (herbicidas, insecticidas y fungicidas), en 2020 los herbicidas representaron el 92 % de las importaciones y de estas, el glifosato significó el 64 % (MGAP, 2020).

China ha jugado un papel determinante en la dinámica de producción sojera de Uruguay y el MERCOSUR, ya que durante los últimos años ha sido el principal destino de la exportación del grano y el principal origen de la importación de herbicidas (gráfico 5). China ha desarrollado una estrategia comercial dentro de una política de “crecimiento cero” en plaguicidas, que ha impulsado la reubicación de sus empresas de agrotóxicos en el extranjero. La elevada inversión pública en biotecnología lo ha convertido en el primer productor de patentes de herbicidas y en un importante desarrollador de nuevos eventos transgénicos (Terradas, Gutiérrez y Céspedes, 2021).

Este despliegue ha estado acompañado de una estrategia de internacionalización de la propiedad intelectual mediante la presentación de solicitudes en el exterior para poder comercializar todo el paquete. La relación MERCOSUR-China genera una lógica en espiral de desarrollo de nuevas formulaciones de herbicidas para promover nuevos transgénicos. Los herbicidas son consumidos en el MERCOSUR consolidando la primarización de las economías, incrementando el gasto en regalías por derechos de propiedad intelectual y agudizando los costos socioambientales (Terradas, Gutiérrez y Céspedes, 2021).

Gráfico 5. Histórico en Uruguay del origen de importación de fitosanitarios y el principal destino de exportación de soja



Fuente: Elaborado con base en MGAP (2020, 2022).

Libre comercio y agronegocio sojero

Es claro que las transformaciones agrícolas que han consolidado a Uruguay como exportador de *commodities* se han construido en un marco de liberalización del comercio. Lo que es más difuso determinar es la correspondencia directa entre acuerdos comerciales y los efectos en esas transformaciones agrícolas y socioambientales.

La vinculación de Uruguay a estos los mecanismos de libre comercio e inversión inició en 1987 con un Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones (APPI) con Alemania, que continúa vigente. Sin embargo, la profundización de este régimen comercial en el país y su consolidación como enclave agroexportador sucedió con el nacimiento del MERCOSUR. Los países del MERCOSUR tuvieron una trayectoria de comercio e inversión internacional diferente a la del resto de países de América Latina, por un factor de cercanía y conexión especialmente con Estados Unidos (Amigos de la tierra, 2016).

En Uruguay no se establecieron los TLC como vía de inserción internacional, sino se instalaron mecanismos como Tratados

Bilaterales de Inversión (TBI) y APPI. La diferencia de estos acuerdos reside en la fase de protección de la inversión: mientras los APPI protegen la fase posterior al establecimiento, los TBI incorporan también el derecho al establecimiento en el país. Uruguay cuenta con treinta y dos acuerdos de inversión vigentes con treinta y cuatro países, veintinueve de ellos son APPI, tres son TBI (MEF, 2023), y hay una nueva amenaza a la soberanía con las negociaciones de un TLC entre el MERCOSUR y la Unión Europea (REDES, 2020).

En general, los TBI pueden definirse como “un tipo de acuerdo internacional firmado por dos países –o regiones– y que tiene como objetivo declarado, el incremento de los flujos de inversión y la protección de las mismas en forma recíproca” (REDES, 2014b, p. 13). Después de Argentina, Uruguay es el país del MERCOSUR con más TBI firmados y es el único país que ha hecho de estos tratados una política específica para la promoción de inversiones. Esto se confirma con el desarrollo de leyes para la protección de inversiones, como la ley n.º 15.921 de 1987 sobre zonas francas y la ley n.º 16.906 de 1998 que establece el interés nacional para la promoción y protección de inversiones en el país (REDES, 2014b).

El marco de liberalización comercial y el ambiente normativo de estímulo a las inversiones en Uruguay es lo que ha operado como trasfondo para la consolidación de un encadenamiento agroextractivista transnacional en todas las fases del negocio de la soja. Este proceso de reordenamiento de la agricultura, que ha sucedido en las últimas dos décadas, se organiza a través de las llamadas cadenas globales de valor. Desde allí se enlazan procesos diversos como los desarrollos de semillas transgénicas, la provisión de maquinaria e insumos agrícolas o la transformación de las materias primas, procesos que tienen la característica de estar controlados por el capital transnacional (Cardeillac y Piñeiro, 2015).

Hay cuatro grandes fases en el complejo productivo de la soja: la preagrícola, encargada de la provisión de insumos como agrotóxicos, maquinaria y semillas; la agrícola, encargada de la producción

del grano de soja; la industrial, encargada del procesamiento de la materia prima; y la de acopio y exportación. En Uruguay, las fases de mayor desarrollo son la agrícola y la de acopio/exportación, reafirmando una condición subordinada en los intercambios internacionales como país proveedor de materias primas (Oyhantçabal y Narbondo, 2011).

En todas las fases del complejo del agronegocio operan mecanismos de libre comercio que favorecen el avance de estos procesos agroextractivistas. En la fase preagrícola, el tratamiento tributario a los fertilizantes es favorable a su utilización; por ejemplo, las ventas de fertilizantes no están gravadas con IVA y, a efectos del impuesto a la renta de las actividades económicas (IRAE), los fertilizantes fosfatados se tratan como inversiones, lo que implica deducciones de impuestos (Tommasino, 2008). En la misma fase se exonera del IRAE hasta un 40 % de la inversión en maquinaria agrícola y hasta un 150 % de la compra de semillas etiquetadas. También hay exoneraciones al IVA por maquinaria agrícola y accesorios para aplicación de herbicidas, así como por materias primas para elaboración de productos fitosanitarios como el glifosato (Calleja et al., 2017).

En la fase agrícola, destaca la instalación de empresas transnacionales debido a los beneficios tributarios y el menor precio de la tierra en comparación con Argentina y Brasil (Oyhantçabal y Narbondo, 2011). Igualmente, resultan atractivas las disposiciones de la ley de protección y promoción de inversiones que tiene consideraciones como: trato igualitario a la inversión extranjera y la nacional; ausencia de restricciones para entrada o salida de capitales como para transferencias de utilidades; o ausencia de restricciones a las exportaciones de bienes agroindustriales (Uruguay XXI, 2020).

Con referencia a la fase de acopio/exportación, son relevantes las exoneraciones de tributos de las zonas francas y una serie de incentivos indirectos del Estado como infraestructuras instaladas, inversión en caminería, obras, planes de inserción laboral o trato

directo con autoridades (Carrau, 2017). Estas medidas han generado una influencia determinante de empresas argentinas, pero también la instalación en el país de algunas de las mayores comercializadoras de granos del mundo como ADM, Bunge, Cargill y Louis Dreyfus, COFCO, entre otras (Uruguay XXI, 2022a).

Las zonas francas son enclaves fundamentales para la libre circulación del capital transnacional y representan espacios privados o territorios independientes, desde los cuales, por ejemplo, se originan exportaciones o importaciones como si se tratara de un país más. La ley de zonas francas exonera el 100 % del IRAE, del Impuesto al Patrimonio (IP) y de cualquier otro impuesto nacional actual o futuro. Las empresas inversionistas obtienen un reembolso del IVA pagado en compras o ventas de bienes y servicios tanto al exterior como al interior de las zonas franca (Uruguay XXI, 2022b).

Uruguay cuenta con doce zonas francas entre industriales, comerciales y de logística, y de servicios. Como parte del complejo agrícola y en la clasificación de espacio comercial y de logística, destaca la zona franca Nueva Palmira, que es uno de los principales puntos de salida de granos como la soja, el trigo y la colza. En 2021, la soja representó el 77 % de las exportaciones de la zona franca, de este porcentaje el 51 % fue soja uruguaya, mientras el 49 % fue soja extranjera. Nueva Palmira está ubicada junto a la desembocadura del río Uruguay y esta posición estratégica le permite la circulación de mercancías provenientes de Brasil, Bolivia y Paraguay, ya que este es un punto clave de acceso a la hidrovía Paraná-Paraguay-Uruguay (Uruguay XXI, 2022b).

La hidrovía es otro eslabón del avance del capital transnacional en la región, ya que es uno de los doce proyectos de megaobras de infraestructura promovido por la Iniciativa para la Integración Regional Suramericana (IIRSA), que representa el caso más destacado de extractivismo en América del Sur. La hidrovía es un corredor navegable de más de 3.400 km, que fue impulsado en la década de 1990 principalmente por los grandes productores de

soja de Bolivia, Paraguay, Brasil y Argentina, pero también por el sector minero y maderero de estos países. Este megaproyecto de infraestructura estuvo íntimamente ligado a la iniciativa de liberalización e integración comercial del MERCOSUR y representó un soporte para la concreción de sus objetivos (Rausch, 2022).

Una aproximación comparativa del extractivismo agrario en Costa Rica, Colombia y Uruguay

Utilizamos los siete aspectos centrales para analizar el extractivismo agrario (McKay, 2022), buscando similitudes y divergencias en los casos presentados. En la publicación referenciada, no se da una definición única de la noción de extractivismo agrario, pero se presenta una diversidad de características extractivistas de la agricultura de plantación corporativa y altamente dependiente de insumos externos en la región.

Vincular esta perspectiva de análisis con el trasfondo del libre comercio permite identificar distintos mecanismos de acople que configuran el régimen alimentario corporativo. Si bien los acuerdos o tratados de libre comercio han traído un conjunto de mecanismos que obstaculizan el logro de la soberanía alimentaria de los pueblos, existe una *racionalidad neoliberal* mucho más amplia que opera en diferentes escalas y actores, y que permite entender de manera más articulada el problema. Una visión esquemática de esa racionalidad se presenta en el Anexo.

Con el propósito de contribuir en una discusión aún abierta, se señalan a continuación algunos aspectos que nos ayudan a comprender la lógica del extractivismo agrario en los tres países en estudio.

Las particularidades del sector y de las materias primas analizadas

A través de los tres casos presentados son evidentes diversas dinámicas y relacionamientos del control corporativo para implementar proyectos de gran alcance y que fomentan la explotación de la tierra hasta su máximo potencial.

En Centroamérica, la piña se ha posicionado como una fruta tropical de alta demanda a nivel mundial, con poca o nula transformación en su encadenamiento productivo. Para 2016, el 86 % de la piña que se exportó en Costa Rica se realizó en su forma fresca o deshidratada y el 14 % en forma de jugo de piña sin fermentar (Díaz y Monge, 2019). De manera similar, en Uruguay la industrialización de la soja es baja, exportándose principalmente en forma de grano y en menor medida como aceite, del que se obtienen como coproductos harina para elaboración de raciones animales y biodiesel (Oyhantçabal y Narbono, 2011). Para el año 2021, Uruguay exportó 394 millones de dólares de soja en grano, en comparación con 8,45 millones de dólares de aceite de soja (OEC, 2023).

En el caso de la caña, el encadenamiento es un factor clave para su transformación en azúcar y etanol, dos de los subproductos mayormente comercializados, que demandan necesidades especiales de infraestructura y personal en ingenios azucareros y plantas de biocombustibles. Por otro lado, estos subproductos se exportan en un bajo porcentaje y se concentran en el consumo interno del país (Perafán, 2012).

Los flujos de capital

La concentración de capital es un factor común en los procesos de agroextractivismo analizados, bien sea de origen trasnacional o doméstico, que con el fomento del Estado a través de políticas, regulaciones y beneficios tributarios permite su consolidación. En particular para Colombia, el capital proviene principalmente de ámbito doméstico, concentrado en pocos grupos familiares/

empresariales que controlan la producción y comercialización de azúcar del país a través de sus ingenios: Manuelita, Incauca, Providencia, Riopaila y Mayagüez (Uribe, 2021). En Uruguay y Costa Rica, en cambio, existe una combinación de capitales transnacionales y domésticos.

La soja cuenta con una importante participación de origen argentino en la fase de producción, mientras que en la fase de acopio y comercialización se encuentran grandes transnacionales como las norteamericanas Cargill (Crop Uruguay) y Archer Daniels Midland (ADM) y la europea Louis Dreyfus (LDC), que cuentan con alta capacidad financiera y redes internacionales de negocios (*global players*), lo que les otorga la posibilidad de comercializar con gran versatilidad *commodities* en el mercado internacional (Redes, 2014c). Mientras que en Costa Rica, en 2014, treinta y un empresas concentraban el 96 % de la producción, unos 1.200 pequeños agricultores que representaban el 4 % restante y que venden sus cosechas a las grandes empresas (Carazo y Pentzke, 2014).

La cuestión del trabajo

Un común denominador en los tres productos analizados es la precarización laboral y la sobreexplotación, motivos recurrentes en las denuncias por parte de los trabajadores de la piña, la caña y la soja. En Costa Rica, por ejemplo, se evidencia un sistemático incumplimiento de la legislación laboral por parte de las empresas piñeras (Alvarado, Martínez y Fernández, 2020), que se apalancan además en mano de obra nicaragüense que pagan a un bajo valor, dada la crisis económica y política de ese país. Como lo mencionan León Araya y Montoya (2021), esto ha permitido una suerte de “separación entre los espacios de producción –las plantaciones del lado costarricense– y los espacios de reproducción social de la fuerza de trabajo –mayoritariamente del lado nicaragüense–” (p. 132).

En 2022, el Sr. Tomoya Obokata, relator especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, visitó Costa Rica y expresó preocupación porque el riesgo de exposición a sustancias químicas tóxicas, así como de accidentes laborales, es elevado en el sector de la agricultura. Tomó nota además de que el sistema de subcontratistas utilizado en las plantaciones no tiene un marco jurídico que lo regule (Obokata, 2022).

En Colombia, las y los trabajadores de la caña sufren de una fuerte tercerización que desdibuja el cumplimiento de las condiciones mínimas de seguridad social, con pagos a destajo que los obliga a trabajar arduas jornadas en condiciones difíciles. Muchas personas presentan enfermedades recurrentes de tipo ocular, articular y pulmonar por trabajos repetitivos y a altas temperaturas, y debido a las quemaduras (Hernández, 2021a).

Muy cercano se encuentra el caso de la soja que, en términos de Carámbula y Oyhantçabal (2019), se puede definir como la proletarianización del agro uruguayo. Existen personas asalariadas con altos niveles de calificación, que viven en zonas urbanas, mientras que otro sector se encuentra altamente precarizado, con intermediación y los ciclos de la zafra. Se generan a su vez brechas salariales, menores registros en la seguridad social y la masculinización de la fuerza de trabajo.

Dinámicas de acceso y propiedad sobre los recursos

Las transformaciones en el uso del suelo han configurado un mismo paisaje homogéneo que en términos coloquiales se puede describir con una referencia al “mar”. Recorrer las regiones del extractivismo agrario en cualquiera de los tres países es estar perdidos en un mar de piña, caña o soja, donde se viaja por kilómetros. La vista se pierde en el horizonte y “no termina”.

Estos paisajes homogéneos se caracterizan porque la propiedad de esas tierras está concentrada en un puñado de capitales transnacionales o criollos, dado que las legislaciones nacionales y sus

apuestas al libre mercado no tienen mayores restricciones. Esto significa una concentración de poder que se configura con la tierra, el capital, apoyos institucionales, influencias políticas o control de otros sectores como medios de comunicación.

En el sur occidente colombiano, los ingenios azucareros controlan cerca de 250 mil hectáreas de tierra cultivable dominadas por cuatro empresas de capitales nacionales que corresponden a cuatro familias (Hernández, 2021a). El acaparamiento de tierras de estas empresas ha estado vinculado con casos de corrupción, despojo y violencia, que se entrelazan con la política y el control de medios de comunicación (Arias, 2017). La caña de azúcar además tiene una elevada demanda de agua y pone en riesgo la disponibilidad hídrica para la región, lo que de alguna forma representa una apropiación de este bien común por parte de la industria cañera (Pérez y Álvarez, 2013).

En Uruguay, el agronegocio agrícola funciona con una estrategia de gestión sin activos fijos y con capital circulante, lo que ha representado un aumento en las rentas del suelo apropiadas por los terratenientes. Una característica en Uruguay es que la propiedad de la tierra durante los últimos veinte años tuvo un movimiento de cerca de 2 millones de hectáreas hacia sociedades anónimas, que pueden estar conformadas por capitales nacionales o extranjeros (Oyhantçabal, 2021).

Siguiendo a León Araya (2022), la actividad piñera en Costa Rica ejemplifica cómo las zonas rurales se convierten en un lugar de disputa entre formas de producción. El paisaje de la piña es posible por la venta de tierras devaluadas, la transición de un monocultivo a otro, el abandono de los asentamientos campesinos creados por el Estado. Se trata de un paisaje que se reproduce a sí mismo porque sus dinámicas extractivas imposibilitan el éxito de cualquier actividad alternativa en sus márgenes. Todo ello se legitima política y simbólicamente con el supuesto equilibrio que consigue el país con las áreas protegidas: “una experiencia alienante en la que los monocultivos son sinónimo de dinero y la sostenibilidad

es sinónimo de tierras silvestres protegidas” (León Araya, 2022, p. 210).

Los flujos de conocimiento

La ciencia ha estado al servicio del desarrollo biotecnológico a través de un tipo de investigación en la que se confunden los intereses de las ETN con los de las universidades. Un caso ampliamente conocido es el desarrollo de los transgénicos. En 1980, la Universidad de Stanford logró una patente por la metodología del ADN recombinante, técnica que tres años después permitiría a una investigadora de la Universidad de Washington desarrollar la primera planta transgénica. Durante esos años ETN como DuPont, Monsanto, Lily, Merck o Upjohn invirtieron millones de dólares en las universidades y empresas que accedieron al uso de la patente. Al cabo de unos años, las ETN empezaron a controlar la técnica, desarrollaron sus propios laboratorios y se consagraron como los actores dominantes en el mercado de la biotecnología vegetal. Todos los científicos que aportaron al desarrollo del ADN recombinante pasaron a ocupar cargos importantes en las grandes empresas de biotecnología (Pellegrini 2013).

Es así que surge la soja GM de Monsanto, que ingresó a Uruguay en 1996 inaugurando el negocio biotecnológico donde luego participarían otras ETN como Bayer y BASF con la incorporación de más de dieciséis eventos de soja transgénica entre el 2012 y el 2022. Otro producto estrella de la biotecnología corporativa de Monsanto es el glifosato, que es inherente al cultivo de soja y que se convirtió en el herbicida más utilizado del mundo. Colombia y Uruguay importan la mayor parte de plaguicidas desde China, mientras que Costa Rica lo hace desde Estados Unidos (Trade Map, 2023). Estas dos potencias mundiales lideran el desarrollo de patentes y la investigación en los paquetes tecnológicos del agroextractivismo.

En Costa Rica, la expansión no hubiera sido posible si no fuera por los cambios tecnológicos que se produjeron con la introducción

de la variedad MD2, desarrollada gracias a grandes inversiones con sus correspondientes paquetes tecnológicos. En este caso, la piña dorada que pasó a dominar el mercado es altamente dependiente del uso de agroquímicos: unos 30 kg/ha frente a la media nacional de 18 kg/ha (León Araya, 2022). Con referencia a la caña de azúcar en Colombia, los ingenios azucareros del suroccidente del país impulsaron el desarrollo del Centro de Investigación de la Caña de Azúcar (Cenicaña), que tiene tres programas de investigación y cuatro servicios especializados.²

Los flujos de energía y materiales de la naturaleza no humana

Los casos emblemáticos presentados en los tres países no solo implican la incorporación de los cultivos a los circuitos globales de circulación o transformación de mercancías, también representa un flujo de materia y energía que no se incorpora en la racionalidad neoliberal y que se expresa en términos de la degradación/extracción de biodiversidad, fertilidad del suelo, agua, simplificación del paisaje y pérdida de funciones ecológicas, entre otras.

Hay una deuda ecológica que sigue manteniendo los patrones coloniales de los países dependientes de materias primas, pero que ahora no puede ser entendida exclusivamente en términos de relaciones desiguales entre norte y sur, porque también opera entre países del sur. Como se vio antes, la expansión de la piña en Costa Rica tiene grandes costos ambientales. La contaminación de fuentes hídricas, por ejemplo, fue denunciada por las comunidades para defender su derecho al agua ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dada la inoperancia del Estado costarricense a la hora de atender la problemática (Boeglin, 2015).

Investigaciones en Colombia han identificado sesenta y un conflictos ambientales asociados a la explotación de caña de azúcar en el valle del río Cauca (Uribe, 2021). En estos conflictos ambientales,

² Ver web oficial de Centro: <https://www.cenicana.org/>

el principal recurso afectado o en disputa es la tierra (44 %), seguido del agua (30 %), el aire (21 %) y la biodiversidad (5 %). En línea con estos reclamos, los impactos fundamentales identificados fueron la contaminación atmosférica por la quema de la caña, las invasiones de tierra, la afectación a la propiedad colectiva y la pérdida de espejos de agua/desecación. El uso intensivo de fertilizantes y pesticidas para la producción de caña es factor relevante de contaminación difusa del agua y el suelo, afectando también la salud de la población que consume el agua del río Cauca o de sus afluentes (Pérez, Peña y Álvarez, 2011).

En el contexto de la sojización, entre los años 2006 y 2015, se presentaron 664 denuncias a organismos oficiales y prensa, por las diferentes afectaciones de los plaguicidas usados en cultivos de soja. Entre ellas se encontraron impactos en cultivos hortícolas, frutícolas y apícolas; impactos a la salud por fumigaciones cercanas a escuelas rurales y pequeños centros poblados; y daños ambientales como contaminación de aguas superficiales o mortandad de peces (Evia, 2022).

Reestructuración territorial y efectos sobre el modelo de desarrollo

Este punto pone de manifiesto que para que el extractivismo agrario pueda darse no solo tiene que existir una relación capitalista entre una potencia y un país empobrecido, por medio del poder de las ETN; la relación es más compleja e incluye el control de las instituciones y relaciones sociales que rigen la producción, la extracción y la acumulación, en un proceso facilitado y legitimado por el Estado y la sociedad.

En muchas ocasiones, el Estado, pese a que percibe ingresos fiscales muy bajos o nulos por las actividades, también las subvenciona y reconfigura inclusive su educación a cambio de la promesa de crear oportunidades de empleo. Para ello, sacrifica su soberanía alimentaria, pero eso no puede hacerlo sin modificar la narrativa de su modelo de desarrollo. Siguiendo a Kröger y Ehrnström-Fuentes

(2022), se reestructuran y transforman los territorios de manera profunda y “corporaciones multinacionales distantes, afectan a cómo y quién gestiona la tierra, cómo se practica la ecología de la tierra y cómo se constituyen los territorios” (p. 358). Por ejemplo, un gran volumen de la producción forestal de Uruguay se exporta en forma de celulosa, desde las zonas francas hacia países tanto del norte como del sur global. Eso es posible ya que los mayores propietarios de tierras de Uruguay son empresas forestales multinacionales de capital finlandés, país con que Uruguay tiene acuerdos comerciales bilaterales (Kröger & Ehrnström-Fuentes, 2022).

En Colombia, el auge de la caña de azúcar no se hubiera dado sin el apoyo legislativo del Estado, por ejemplo, en aras de promover el paso a energías limpias y el uso de biocombustibles se promulgaron leyes desde 2001 en las que se prospecta llegar a una mezcla de 10 % de etanol en la gasolina conocido como E10, eximiendo del pago de impuestos como el IVA a la producción de este a partir de biomasa vegetal o animal (Torres, 2019).

Consideraciones finales

El tema que aquí ha sido abordado es relevante para comprender el proceso de agricultura globalizada que amenaza directamente la construcción de soberanía alimentaria en América Latina y el Caribe. A lo largo de la investigación, pudimos constatar severos impactos en la soberanía alimentaria por el avance del extractivismo agrario en Costa Rica, Colombia y Uruguay, pero no todos ellos se dieron a raíz de los mecanismos de libre comercio o inversión. Sin embargo, estos son eslabones fundamentales de un proceso de despojo más amplio que se configura a través de una *racionalidad neoliberal*.

En los tres casos, se observó cómo procesos de liberalización de más larga data prepararon los arreglos institucionales, políticos e inclusive ideológicos para que los mecanismos de libre comercio

tuvieran sentido y que se insertaran en los modelos de desarrollo de los países. Los mecanismos de libre comercio, en suma, son la cristalización de diferentes lógicas neoliberales que van más allá de instrumentos que simplemente fijan reglas sobre el comercio exterior. Se trata de lógicas que progresivamente reconfiguran los Estados, los territorios y las relaciones de poder que involucran las empresas privadas, la sociedad civil y los ecosistemas.

Existen asuntos sensibles en el debate público y que se expresan en luchas de organizaciones sociales por la defensa del territorio y contra el avance de la lógica agroextractivista. Enfocar las consecuencias del extractivismo agrario con un lente de derechos permite ampliar la discusión no solo a una meramente de carácter “ambientalista” o de “sostenibilidad”, que puede tener diversos significados, narrativas y (des)legitimaciones en cada país. Se debe rescatar cómo los “mundos sociales” de las comunidades campesinas, por ejemplo, no pueden ejercer todos sus derechos económicos, sociales y culturales cuando se ven obligadas a recurrir al trabajo asalariado como forma de supervivencia (León Araya, 2022).

En cuanto a los derechos campesinos, es necesario comprender que los tratados de libre comercio tienen el mismo carácter vinculante que instrumentos como la Convención Americana o el Protocolo de San Salvador. Los tratados pueden regular directa o indirectamente cuestiones relativas a DDHH, al tiempo que contienen severas sanciones en caso de incumplimiento. Por el contrario, algunos tratados de DDHH no están acompañados de los mecanismos idóneos para su cumplimiento (Mejía, 2009), por eso reforzar las resistencias desde este enfoque se considera urgente, en especial en contexto de crisis climática y ambiental.

Aun cuando no siempre logran su cometido frente a los enormes desbalances de poder y recursos, las organizaciones y movimientos que reivindican la agroecología y la soberanía alimentaria han demostrado estar en la primera línea de defensa de la vida cuando la estrategia del Estado ha sido el abandono. Aunque no estuvo

en nuestros alcances, recuperar con un enfoque comparativo esas experiencias de resistencia, poniéndole un rostro a los números, sigue siendo una tarea incompleta.

Queda pendiente también ahondar en tendencias preocupantes que se identificaron en esta investigación que, aunque escaparon a nuestros objetivos, es importante vigilar. Entre ellas, las consecuencias de la integración de Colombia (2020) y Costa Rica (2021) a la OCDE, en particular en cuanto a los lineamientos de registro y certificación de semillas, así como las nuevas agendas y prioridades de desarrollo que se plantean. También deben explorarse con profundidad las relaciones con la República Popular de China, especialmente de Uruguay, pero además considerando los impactos que está teniendo China en mercados pequeños como el de Costa Rica, en vistas de la desproporcionada desigualdad entre ambos países. De igual forma deben advertirse los inminentes riesgos a la soberanía alimentaria y las soberanías nacionales de los países del MERCOSUR frente al posible TLC con la Unión Europea.

Listado de entrevistas realizadas

Andrés León Araya: doctor en antropología, director e investigador del Centro de Investigación y Estudios Políticos, y profesor de la Universidad de Costa Rica. Entrevista realizada el 20 de abril de 2023.

Silvia Rodríguez Cervantes: socióloga rural especialista en temas de biodiversidad y comercio, profesora emérita de la Universidad Nacional de Costa Rica y miembro fundador de la Red de Coordinación en Biodiversidad. Entrevista realizada el 20 de abril de 2023.

Anthony Rondón Camacho: ingeniero agroindustrial, magíster en Estudios Políticos. Miembro del Comité Ambiental en Defensa de la Vida y profesional de campo de la Corporación Grupo Semillas de Colombia. Entrevista realizada el 27 de abril de 2023.

Diego Iván Ángel Sánchez: ingeniero agrónomo, especialista en agroecología, magíster en Ciencias Agrarias énfasis Suelos y candidato a doctor en Agroecología. Profesor de la Universidad Nacional de Colombia-Sede Palmira. Entrevista realizada el 8 de mayo de 2023.

Karin Nansen y Alberto Villarreal: investigadores de la Red de Ecología Social (REDES-Amigos de la tierra Uruguay). Entrevista realizada el 23 de abril de 2023.

Bibliografía

Acción por la Biodiversidad (2020). *Atlas del agronegocio transgénico en el cono sur. monocultivos resistencias y propuestas de los pueblos*. Marcos Paz, Buenos Aires. <https://www.biodiversidadla.org/Atlas>

Achkar, Marcel y Díaz, Ismael (2009). Soberanía alimentaria y dimensión espacial. La horticultura en Uruguay, un análisis multiescalar. *Pampa*, (5), 177-196.

Aguirre, Laura; Jiménez, Diego y Solano, Jorge (2021). *Efecto comercial de los tratados de libre comercio de Canadá y Chile con Costa Rica mediante indicadores comerciales: el caso del sector agrícola e industrial costarricense*. Heredia: UNA/CINPE. <https://repositorio.una.ac.cr/handle/11056/21728>

Alvarado, Alejandro; Martínez, Gloriana y Fernández, Daniel (2020). Conflictos sociales en el campo costarricense: una mirada

desde la protesta social (2014-2018). *Revista de Ciencias Sociales*, (167). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15363782004>

Amigos de la Tierra (9 de diciembre de 2016). Disputar las inversiones y la promoción del comercio como forma de consolidar la Agroecología. <https://www.foei.org/es/disputar-las-inversiones-y-la-promocion-del-comercio-como-forma-de-consolidar-la-agroecologia/>.

Arbeletche, Pedro (2020). El agronegocio en Uruguay: su evolución y estrategias cambiantes en el siglo XXI. *Revista RIVAR*, 7(19), 109-129. <https://doi.org/10.35588/rivar.v7i19.4355>

Arias, Wilson (2017). *Así se roban la tierra en Colombia*. https://www.semillas.org.co/apc-aa-files/5d99b14191c59782eab3da99d8f95126/asi-769-se-roban-la-tierra-en-colombia-1_1.pdf

Asocaña (2022). *Um dulce sabor que se transforma. Informe Anual 2021-2022*. <https://asocana.org/modules/documentos/vistadocumento.aspx?id=17611>

Ayala-Osorio, Germán (2019). El monocultivo de la caña de azúcar en el valle geográfico del río Cauca (Valle del Cauca, Colombia): un enclave que desnaturaliza la vida ecosistémica. *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, (15), 37-66. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.72452>

Banco Mundial(2023). Población urbana(% del total)-Latin America & Caribbean. https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=ZJ&most_recent_value_desc=false

Bhandar, Brenna (4 de octubre de 2022). Organised state abandonment: The meaning of Grenfell. *The Sociological Review Magazine*. <https://doi.org/10.51428/tsr.xjre6023>

Boeglin, Nicolás (7 de abril de 2015). La piña de Costa Rica ante la comisión interamericana de derechos humanos. *Sciencespo*.

<https://www.sciencespo.fr/opalc/content/la-pina-de-costa-rica-ante-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos>

Brown, Jennifer; Flint, Tara y LaMay, Jessica (1 de mayo de 2020). The Politics of Pineapple: Examining the Inequitable Impacts of Southern Costa Rica's Pineapple Industry. *Journal of Public and International Affairs*. <https://jpia.princeton.edu/news/politics-pineapple-examining-inequitable-impacts-southern-costa-ricas-pineapple-industry>

Burnett, Kim y Murphy, Sophia (2014). What place for international trade in food sovereignty? *The Journal of Peasant Studies*, 41(6), 1065-1084. <https://doi.org/10.1080/03066150.2013.876995>

Calleja, Ana Laura et al. (2017). *Instrumentos económicos orientados a proteger el ambiente: aportes para el diálogo*. Centro de Estudios Fiscales. <https://chm.cbd.int/api/v2013/documents/3E390C33-7648-A678-5F84-1AB3ABDD1BE2/attachments/205704/Instrumentos-económicos-orientados-a-proteger-el-ambiente-aportes-para-el-diálogo.pdf>

Carámbula, Matías (2015). Imágenes del campo uruguayo en-clave de metamorfosis. Cuando las bases estructurales se terminan quebrando. *Revista de Ciencias Sociales*, 28(36), 17-36.

Carazo, Eva y Pentzke, Carlos (2014). Costa Rica: El amargo sabor de la piña. En Roberto Bissio (Ed.), *Informe Social Watch 2014*. Montevideo: Instituto del Tercer Mundo. <https://www.socialwatch.org/es/node/15724>

Cardeillac, Joaquín y Piñeiro, Diego (2015). Agronegocios y sociedad rural: una relación difícil. *Revista de Ciencias Sociales*, 28(36), 9-16.

Carrau, Natalia (2017). Impactos socio-económicos del agronegocio sojero. En REDES, *20 años de Cultivos Transgénicos en*

Uruguay. Montevideo. https://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2017/12/Publicacion_20_anios_de_cultivos_transgénicos_en_Uruguay.pdf

Castro, Nazaret; Moreno, Aurora y Villadiego, Laura (Eds.) (2019). *Los monocultivos que conquistaron el mundo: impactos socioambientales de la caña de azúcar, la soja y la palma aceitera*. Madrid: Akal.

Cedetrabajo (2019). ¿Quién saca provecho del TLC con Estados Unidos? Balance a 7 años de implementación. https://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2019/05/Balance-TLC-EE.UU_.pdf

Chacón, Karen (2020). *Patrones e impactos del uso de suelo agrícola en Costa Rica*. San José: CONARE/PEN. <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/7991>

Consejo Universitario (14 de diciembre de 2020). Criterio de la Universidad de Costa Rica, en torno al Proyecto de Ley sobre la producción y control de la calidad en el comercio de semillas. Expediente n.º 21.087. Universidad de Costa Rica. <https://documentos.cu.ucr.ac.cr/proyectosLey/6456-2.pdf>

Delgadillo, Olga Lucía (2014). *La caña de azúcar en la historia ambiental del valle geográfico del río Cauca (1864-2010)* [Tesis de doctorado]. Pontificia Universidad Javeriana. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.10554.15735>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2020). Encuesta nacional agropecuaria (ENA). <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/encuesta-nacional-agropecuaria-ena>

Díaz, Rafael y Monge, María José (2019). *Cadenas agroindustriales de piña en Centroamérica*. Heredia: Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE). <https://repositorio.una.ac.cr/bitstream/handle/11056/15266/Cuaderno%20>

de%20Politica%20Econ%20002-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Dorado, Cristian Bedoya y Urbano, Deidi Maca (2020). Subjetividades de precariedad en trabajadores agrícolas de la caña de azúcar en el área geográfica del valle del río Cauca, Colombia: análisis desde la gubernamentalidad. *Innovar*, 30(78), 119-134. <https://doi.org/10.15446/innovar.v30n78.90615>

Echeverri, Andrea (2022). *¿Una tragedia que empieza a cambiar? Colombia en el Libre Comercio*. Quito: Instituto de Estudios Ecológicos del Tercer Mundo. <https://www.biodiversidadla.org/Documentos/Colombia-en-el-libre-comercio>

Evia, Victoria (2022). Entre denunciar y aguantar. Sojización, plaguicidas y participación en salud ambiental en Uruguay. *Saúde em Debate*, 46(spe2), 62-74. <https://doi.org/10.1590/0103-11042022e204>.

FAOSTAT (s.f.). Cultivos y productos de ganadería. <https://www.fao.org/faostat/es/#data/QCL/visualize>

Fernández, Luis y Granados, Evelio (2000). *Costa Rica: el nuevo marco regulatorio y el sector agrícola*. CEPAL.

Galeano, Pablo (2017). Los cultivos transgénicos en Uruguay y en el mundo. En REDES, *20 años de Cultivos Transgénicos en Uruguay*. Montevideo. https://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2017/12/Publicacion_20_anios_de_cultivos_transgenicos_en_Uruguay.pdf

Ghiotto, Luciana (2020). Las promesas incumplidas de los Tratados de Libre Comercio y de inversión en América Latina: un balance a 25 años. En Luciana Ghiotto y Patricia Laterra (Eds.), *25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina: análisis y perspectivas críticas* (pp. 17-56). Buenos Aires: El Colectivo.

Ghiotto, Luciana y Laterra, Patricia (2020). *25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina: análisis y perspectivas críticas*. Buenos Aires: El Colectivo.

Gómez-Perazzoli, Alberto (2019). Uruguay: país productor de alimentos para un sistema alimentario disfuncional. *Agrociencia Uruguay*, 23(1), 1-9.

González, Vladimir (2019). La piña en Costa Rica: ubicando conflictos ambientales en Áreas Silvestres Protegidas y Ecosistemas de Humedal. San José. <https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2019/12/Gonzalez-V.-2019.-Pin%CC%83a.pdf>

GRAIN(12 de enero de 2013). La República Unida de la Soja recargada. <https://grain.org/es/article/4739-la-republica-unida-de-la-soja-recargada>

Gub.uy (6 de marzo de 2023). Eventos autorizados y en proceso de análisis. <https://www.gub.uy/comunicacion/publicaciones/eventos-autorizados-y-en-proceso-de-analisis>.

Gutiérrez, Isaura y Bolaños, David (20 de marzo de 2023). Los números que no calzan sobre la Ruta del Arroz. *Doble Check*. <https://radios.ucr.ac.cr/2023/03/doblecheck/ruta-del-arroz-numeros/>

Hendel, Verónica (9 de diciembre de 2010). Soja transgénica, trabajo y desarrollo. Un análisis de las transformaciones rurales recientes en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). *Ecología Política*. <https://www.ecologiapolitica.info/soja-transgenica-trabajo-y-desarrollo-un-analisis-de-las-transformaciones-rurales-recientes-en-el-mercado-comun-del-sur-mercosur/>

Hernández, Amílkar (3 de septiembre de 2012). Con el TLC, el azúcar colombiano le coge la caña al mercado gringo. *Revista Credencial*. <https://www.revistacredencial.com/noticia/actualidad/con-el-tlc-el-azucar-colombiano-le-coge-la-cana-al-mercado-gringo>

Hernández, Juan (7 de septiembre de 2021a). Los dueños del azúcar: la industria de pocas familias que ha crecido explotando a sus trabajadores. *Vorágine*. <https://voragine.co/los-dueños-del-azúcar-la-industria-de-pocas-familias-que-ha-crecido-explotando-a-sus-trabajadores/>

Hernández, Juan (12 de octubre de 2021b). Los regalos multimillonarios del Estado colombiano a los ingenios azucareros. *Vorágine*. <https://voragine.co/los-regalos-multimillonarios-del-estado-colombiano-a-los-ingenios-azucareros/>

Instituto de Investigaciones Sociales de la UCR [IIS] (2023). PROTESTAS: base de datos sobre la protesta social en Costa Rica. Instituto de Investigaciones Sociales de la UCR. <https://protestas.iis.ucr.ac.cr/>

International Sugar Organization (2022). About Sugar. <https://www.isosugar.org/sugarsector/sugar>

Kröger, Markus y Ehrnström-Fuentes, Maria (2022). Extractivismo Forestal-Uruguay. En Ben M. McKay, Alberto Alonso-Fradejas y Arturo Ezquerro-Cañete (Eds.), *Extractivismo agrario en América Latina* (1ª ed.). Buenos Aires: CLACSO/Canadá: University of Calgary.

León Araya, Andrés y Montoya, Valeria (2021). La función de la frontera en la economía política de las plantaciones piñeras en Costa Rica/The function of borders in the political economy of Costa Rican pineapple plantations. *Revista Trace*, 80, 116-137. <https://doi.org/10.22134/trace.80.2021.793>

León Araya, Andrés (2022). Extractivismo agrario y desarrollo sostenible: La política de expansión de la piña en Costa Rica. En Ben M. McKay, Alberto Alonso-Fradejas y Arturo Ezequerro-Cañete (Eds.), *Extractivismo agrario en América Latina* (1ª ed.). Buenos Aires: CLACSO/Canadá: University of Calgary.

López, Laura Vanessa (2019). Pobreza y subdesarrollo rural en Colombia. Análisis desde la Teoría del Sesgo Urbano. *Estudios Políticos*, 54, 59-81. <https://doi.org/10.17533/UDEA.ESPO.N54A04>

Martínez, Gloriana (2019). La piñera nos contaminó el agua: mujer, trabajo y vida cotidiana en comunidades afectadas por la expansión piñera en Costa Rica. *Revista Latino-americana de Geografía e Género*, 10(2). <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/rlagg/article/view/13787>

McKay, Ben; Alonso-Fradejas, Alberto y Ezquerro-Cañete, Arturo (2022). *Extractivismo agrario en América Latina* (1ª ed.). Buenos Aires: CLACSO/Canadá: University of Calgary.

McMichael, Philip (2009). A food regime genealogy. *The Journal of Peasant Studies*, 36(1), 139-169. <https://doi.org/10.1080/03066150902820354>

Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2023). Acuerdos de Inversiones. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/node/5257>

Mejía, Joaquín (2009). Tratados de Libre Comercio (TLC) y Derechos Humanos: un desafío para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista CEJIL*, IV(5).

Méndez, Zuiri (2022). *Historias de vida sobre políticas de lo femenino: trayectorias organizativas de mujeres y sus luchas por la soberanía alimentaria ante el TLC entre 2007-2021* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Costa Rica.

MERCOSUR (2023). Objetivos del Mercosur. <https://www.mercosur.int/quienes-somos/objetivos-del-mercosur/>

Ministerio de Comercio (2022). *Informe sobre los acuerdos comerciales vigentes de Colombia*. Bogotá. <https://www.tlc.gov.co/>

temas-de-interes/informe-sobre-el-desarrollo-avance-y-consolidacion/documentos/ley-1868-informe-2022.aspx

Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica [COMEX] (2023). *Tratados vigentes*.

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca [MGAP] (2022a). Anuarios OPYP. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/politicas-y-gestion/anuarios-opypa>.

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca [MGAP] (2022b). Importación de productos fitosanitarios. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/datos-y-estadisticas/datos/importaciones-productos-fitosanitarios>.

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca [MGAP] (2020). Importaciones de productos fitosanitarios. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/datos-y-estadisticas/datos/importaciones-productos-fitosanitarios>.

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca [MGAP] (2011). Censo General Agropecuario 2011. Resultados definitivos.

Molina, Lucía (14 de septiembre de 2022). Costa Rica está entre los países más dependientes de la importación de granos básicos. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/costa-rica-esta-entre-los-paises-mas-dependientes-de-la-importacion-de-granos-basicos/>

Mondragón, Héctor (2008). Ardila Lülle frente al pueblo Nasa: La caña de azúcar en el norte del Cauca. En Juan Houghton (Ed.), *La Tierra contra la muerte: Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia* (pp. 405-420). Centro de Cooperación al Indígena CECOIN. https://prensarural.org/spip/IMG/pdf/10383_1_La_Tierra_contra_la_muerte.pdf

Monitoreo del Cambio de Uso y Cobertura del Suelo en Paisajes Productivos [MOCUPP] (2022). Cultivo de piña en Costa Rica: Actualizaciones al 2019 tras análisis en el 2022. <https://mocupp.org/cultivo-pina/>

Mora, Sandra (2023). Informe Comercio Exterior del Sector Agropecuario 2021-2022. Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. www.sepsa.go.cr

Ministerio de Relaciones Exteriores [MRREE] (2022). Uruguay participa en la 42ª Reunión Ministerial del Grupo de Cairns. <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/uruguay-participa-42a-reunion-ministerial-del-grupo-cairns>.

Nyéleni (23-27 de febrero de 2007). Foro para la Soberanía Alimentaria. Mali. https://nyeleni.org/IMG/pdf/HACIA_UNA_AGENDA_DE_ACCION_PARA_LA_SOBERANIA_ALIMENTARIA-20Feb2007-www-es.pdf

Obokata, Tomoya (16-25 de noviembre de 2022). End of Mission Statement-Costa Rica. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-slavery/country-visits>

Observatory of Economic Complexity [OEC] (20 de abril de 2023). Soja en Uruguay. <https://oec.world/es/profile/bilateral-product/soybeans/reporter/ury#:~:text=Exportaciones%3A%20En%202021%2C%20Uruguay%20export%3%B3,6%20m%3%A1s%20exportado%20en%20Uruguay>

OCDE (2017). *Agricultural Policies in Costa Rica*. París: OECD Publishing <https://doi.org/10.1787/9789264269125-en>

OCDE y FAO (2022). *OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2022-2031*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/820ef1bb-es>

Oficina de Programación y Política Agropecuaria [OPYPA] (2022). Anuario de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria. https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones?field_tipo_de_publicacion_target_id=42&year=all&month=all&field_tematica_target_id=918&field_publico_target_id=All&field_tematica_gubuy=All&field_fecha_by_year=All&field_

Oficina de Programación y Política Agropecuaria [OPYPA] (2000). Anuario de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria. https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones?field_tipo_de_publicacion_target_id=42&year=all&month=all&field_tematica_target_id=918&field_publico_target_id=All&field_tematica_gubuy=All&field_fecha_by_year=All&field_

Ortega, Carlos Ernesto (2018). *Libre comercio y soberanía alimentaria en Colombia: el caso del maíz* [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid <https://eprints.ucm.es/id/eprint/48252/1/T40086.pdf>

Otero, Gerardo (2013). El régimen alimentario neoliberal y su crisis: estado, agroempresas multinacionales y biotecnología. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 17, 49-78. <https://doi.org/10.7440/antipoda17.2013.04>

Oyhantçabal, Gabriel (2021). Los dueños de la tierra (y de la renta) en Uruguay, 2000-2020. En Juan Geymonat (Ed.), *Los de arriba. Estudios sobre la riqueza en Uruguay* (pp. 41-52). Montevideo: Fucvam/Enforma.

Oyhantçabal, Gabriel y Narbondo, Ignacio (2011). *Radiografía del agronegocio sojero. Descripción de los principales impactos socio-económicos en Uruguay*. Montevideo: REDES.

Pardo, Silvia (2 de junio de 2011). Multinacional Cargill compra Pipasa. *La República*. https://www.larepublica.net/noticia/multinacional_cargill_compra_pipasa

Pellegrini, Pablo (2013). Anomalías en los comienzos de la transgénesis vegetal: intereses e interpretaciones en torno a las primeras plantas transgénicas. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 20(4), 1453-1471. <https://doi.org/10.1590/S0104-59702013000500002>.

Pengue, Walter (2019). La república unida de la soja. Concentración y poder basado en la monocultura de exportación. En Heinrich Böll Cono Sur/Rosa Luxemburgo/GEPAMA, *Atlas del agronegocio: actos y hechos sobre la industria agrícola y de alimentos*.

Perafán, Aceneth (2012). *Valle del Cauca: Un estudio en torno a su sociedad y medio ambiente*. Valle del Cauca: Editorial Universidad del Valle. <https://doi.org/10.2307/j.ctv14jx8t3>

Pérez, Mario, y Álvarez, Paula (2013). Apropiación del agua por parte de la agroindustria cañera en Colombia. En Aline Arroyo y Rutgerd Boelens (Eds.), *Aguas robadas: despojo hídrico y movilización social* (pp. 117-126). Justicia Hídrica/Lima: IEP/Quito: Abya Yala. https://www.researchgate.net/publication/267028280_Aguas_Robadas_Despojo_hidrico_y_movilizacion_social

Pérez, Mario, y Malheiros, Tadeu (2013). Pasivos ambientales en la agroindustria de la caña de azúcar y el etanol en Colombia. *Brazilian Journal of Environmental Sciences (RBCIAMB)*, 29, 17-32. https://www.rbciamb.com.br/Publicacoes_RBCIAMB/article/view/275

Pérez, Mario; Peña, Miguel y Álvarez, Paula (2011). Agro-industria cañera y uso del agua: análisis crítico en el contexto de la política de agrocombustibles en Colombia. *Ambiente & Sociedade*, XIV(2), 153-178.

Picado, Henry (29 de agosto de 2014). En carne propia: la ilegalidad de la producción campesina en Costa Rica a favor del acaparamiento de alimentos. *Biodiversidad en América Latina*. https://www.biodiversidadla.org/Documentos/En_carne_propia_la_ilegalidad_de_la_produccion_campesina_en_Costa_Rica_a_favor_del_acaparamiento_de_alimentos

Picado, Henry (18 de mayo de 2022). Sergio Rojas Ortiz defendió las semillas nativas ante UPOV y el TLC. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/opinion/sergio-rojas-ortiz-defendio-las-semillas-nativas-ante-upov-y-el-tlc/>

Picado, Wilson y Botella, Elisa (2017). Tenencia de la tierra y cambio territorial en Costa Rica (1950-2015) [Ponencia]. *XII Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica*. Salamanca.

Piñeiro, Diego (2010). Modelos en disputa: la sociedad rural uruguaya en el siglo XXI [ponencia]. *VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural*. Porto de Galinhas.

Piñeiro, Diego (2002). Violencia, conflicto e integración social en el agro uruguayo. *Sociologías*, 4(8), 206-219.

Piñeiro, Diego y Moraes, María (2008). Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX. En *El Uruguay del siglo XX* (Tomo III) (pp. 105-136). Montevideo: Udelar.

Pomareda, Fabiola (19 de abril de 2023). Importaciones de arroz en granza aumentan 477 %, mientras se reduce producción nacional. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/importaciones-de-arroz-en-granza-aumentan-477-mientras-se-reduce-produccion-nacional/>

Rausch, Gisela (2022). Hidrovía, extractivismo y conflictos territoriales en las fronteras de expansión capitalista. *Papeles de*

trabajo. Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural, (44), 24-42.

Red Economía Social Solidaria de Costa Rica (2021). Pronunciamento proyecto de Ley N° 21.087. *Surcos*. <https://surcosdigital.com/pronunciamento-proyecto-de-ley-n-21-087-ley-para-la-modernizacion-de-la-oficina-nacional-de-semillas/>

REDES Amigos de la tierra [REDES] (2020). El acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea no debe ser firmado. <https://www.redes.org.uy/2020/12/11/el-acuerdo-entre-el-mercosur-y-la-union-europea-no-debe-ser-firmado/>

REDES Amigos de la tierra [REDES] (2014a). El comercio de soja en Uruguay. Montevideo. <https://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2014/02/Folleto-Comercio-Soja.pdf>

REDES Amigos de la tierra [REDES] (2014b). Los tratados bilaterales de inversiones: una amenaza a la soberanía y derechos de los pueblos. <https://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2014/03/Dossier-Tratados.pdf>

REDES Amigos de la tierra [REDES] (2014c). Soberanía alimentaria en Uruguay: Situación actual, propuestas y experiencias. https://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2014/12/Sob_Alim_Uruguay.pdf

Rodríguez, Tania y Prunier, Delphine (2020). Extractivismo agrícola, frontera y fuerza de trabajo migrante: La expansión del monocultivo de piña en Costa Rica. *Frontera norte*, 32, 1-25. <https://doi.org/10.33679/rfn.v1i1.1983>

Rodríguez Cervantes, Silvia (2017). Tratados y convenios internacionales y sus impactos sobre las semillas y la economía campesinas. *Perspectivas Rurales Nueva Época*, 15(30). <https://doi.org/10.15359/prme.15-30.4>

Rodríguez Cervantes, Silvia y Picado, Henry (2022). *Proceso de imposición y resistencia social al registro y certificación de semillas y a los derechos de obtentor en Costa Rica de 1978 al 2021*. https://www.academia.edu/120070200/PROCESO_DE_IMPOSICION_Y_RESISTENCIA_SOCIAL_AL_REGISTRO_Y_CERTIFICACION_DE_SEMILLAS_Y_A_LOS_DERECHOS_DE_OBTENTOR_COSTA_COSTA_RICA_1978_AL_2021

Ruiz, Gerardo (13 de abril de 2015). Costa Rica cierra acuerdo para compensar a Uruguay y Argentina por aumento en salvaguarda del arroz. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.cr/economia-y-politica/costa-rica-cierra-acuerdo-para-compensar-a-uruguay-y-argentina-por-aumento-en-salvaguarda-del-arroz/WBBCN3EGHFGLPDIJQYHJ3LUSXQ/story/>

Saguier, Marcelo y Ghiotto, Luciana (2018). Las Empresas Transnacionales: Un punto de encuentro para la Economía Política Internacional de América Latina. *Desafíos*, 30(2), 159.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria [SEPSA] (2017). *Política nacional de semillas de Costa Rica 2017-2030*. San José: SEPSA/ONS/CIGRAS.

Sistema de Información sobre Comercio Exterior [SICE] (6 de junio de 2022). Información sobre Colombia. Tratados Bilaterales de Inversión. http://www.sice.oas.org/ctyindex/COL/COLBITS_s.asp

Solano, Vania (2021). *El maíz: semilla, cultivo, alimento, vida en las tradiciones indígenas mesoamericana y chibchense de Costa Rica* (1ª ed.). Centro de Investigación en Identidad y Cultura Latinoamericanas, Universidad de Costa Rica.

Suárez, Aurelio y Barberi, Fernando (2015). *Efectos del TLC Colombia-EE.UU. sobre el agro. Los rostros y las cifras*. Bogotá: Planeta Paz/

OXFAM. https://www.bilaterals.org/IMG/pdf/efectos_del_tlc_colombia-ee.uu._sobre_el_agro._los_rostros_y_las_cifras.pdf

Terradas, Liliana; Gutiérrez, Ofelia y Céspedes, Carlos (2021). China en América del Sur: patentes, herbicidas y cultivos genéticamente modificados. *Estudios de Asia y África* 56(2), 347-372. <https://doi.org/10.24201/eea.v56i2.2627>

Tommasino, Humberto (2008). Algunas consideraciones sobre los fertilizantes en Uruguay. *Anuario OPYPA*. <https://descargas.mgap.gub.uy/OPYPA/Anuarios/Anuario%202008/material/pdf/44.pdf>

Torres, Álvaro Germán (2019). Dinámicas de acaparamiento y concentración de la tierra en Colombia. El caso de la agroindustria de la caña de azúcar. *Revista Controversia*, (212), 107-141. <https://doi.org/10.54118/CONTROVER.VI212.1170>

Trade Map (2023). https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_TS.aspx?nvpm=3%7c170%7c%7c%7c%7c3808%7c%7c%7c4%7c1%7c1%7c1%7c2%7c1%7c2%7c1%7c1%7c1

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria [UPRA] (2022). Evaluaciones Agropecuarias Municipales – EVA. https://upra.gov.co/es-co/Paginas/eva_2022.aspx

Uribe, Hernando (2021). *Caña de azúcar en el espléndido valle del río Cauca Colombia: Historia ambiental, conflictos ambientales y acción colectiva* (1ª ed.). Valle del Cauca: Editorial Universidad del Valle. <https://doi.org/10.25100/peu.7500143>

Uruguay XXI (2022a). Sector agrícola en Uruguay. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/20c2018b1a2e-68514020b55bcd11b62c6874640e.pdf>

Uruguay XXI (2022b). Exportaciones de bienes con zonas francas 2022. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/exportaciones-de-bienes-con-zonas-francas-2022/>

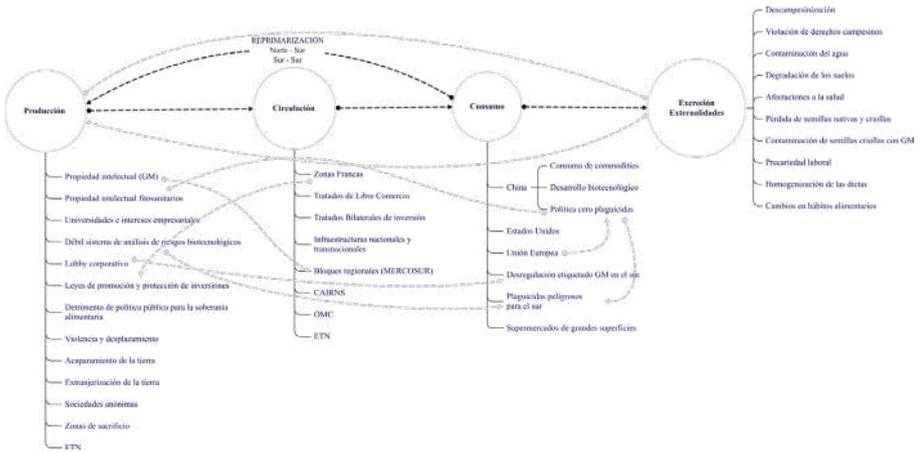
Uruguay XXI (2020). Informe sectorial Agronegocios. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/38e9164aa-995240bac0a959e37a8c16b438da067.pdf>

Valerín, José (2019). *Informe situacional granos básicos 2012-2019: frijol-maíz*. San José: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Zelicovich, Julieta (2019). Acuerdos comerciales profundos y cadenas globales de valor: el caso de Chile, Colombia y Brasil. *Apuntes del CENES*, 38(68), 81-112. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=sso&db=eoh&AN=EP141654597&lang=es&site=eds-live&scope=site&custid=s6670599>

Zopolo, Roberto y Colnago, Paula (2021). Producción de frutas y hortalizas en Uruguay a la luz del Año Internacional de las Frutas y las Verduras de la FAO. *Agrociencia Uruguay*, 25(NE2).

Anexo. Relaciones entre el extractivismo y la racionalidad neoliberal



Fuente: Elaboración propia.

¿Promesas o mitos?

Las consecuencias del DR-CAFTA sobre la fragmentación productiva y del mercado laboral en Costa Rica, Honduras y República Dominicana (2006-2019)

*Daniel Torres Sandí, Juan Manuel Retana Céspedes,
Luis Diego Arias Campos y Fátima Monterrosa Detrinidad*

Introducción

La inserción de los países latinoamericanos en los circuitos económicos globales ha estado marcada por la adscripción a diversos tratados de libre comercio e inversión. Luego de varias décadas en las que se apostó por el modelo de sustitución de importaciones, al cierre del siglo XX y con diversos matices, gran parte de los países de la región latinoamericana orientaron sus políticas económicas y comerciales bajo los lineamientos de la globalización neoliberal, cuyos promotores no escatimaron en “promesas” con respecto al dinamismo económico y el empleo que traería consigo.

Centroamérica y el Caribe no han sido la excepción; entre 2006 y 2009 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio entre Estados

Unidos, Centroamérica y República Dominicana, (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) de alta trascendencia considerando el peso comercial y geopolítico de Estados Unidos. Este tratado no se limita a establecer y modificar las disposiciones del intercambio comercial, sino que también abarca regulaciones en materia laboral y ambiental, por ejemplo. Un elemento característico de este tratado es que su implementación es progresiva, es decir que algunas de sus disposiciones han sido ejecutadas de manera paulatina desde su entrada en vigencia hasta la fecha.

Esta investigación analizará el DR-CAFTA a la luz de sus consecuencias y efectos reales sobre la fragmentación productiva y del mercado laboral en Costa Rica, Honduras y República Dominicana, partiendo de la concepción de que los tratados de libre comercio e inversión –al igual que otras políticas públicas– deben estar sujetos a la evaluación y revisión constante. Esto cobra mayor relevancia si se considera su incidencia sobre las condiciones de vida de las poblaciones y las diversas reacciones sociopolíticas que frente a ellos han emergido en América Latina durante las últimas décadas. Por ello, con este trabajo se espera aportar hallazgos que sean de utilidad para la toma de decisiones presentes y futuras en materia de libre comercio.

Metodología

La selección de los tres países –Costa Rica, Honduras y República Dominicana– se basa en que los tres forman parte del mismo acuerdo comercial y que comparten similitudes en cuanto a las características de sus estructuras productivas, el destino de la inversión extranjera directa que llega a cada uno de estos países (empresas de productos médicos y farmacéuticos, servicios y turismo) y el tipo de políticas de inversión y de fomento a las exportaciones que han desarrollado. La periodización establecida va del año

2006, cuando entra en vigencia el tratado, al 2019,¹ luego de trece años de iniciado el proceso de desgravación arancelaria. El objetivo de este recorte temporal es captar los efectos del DR-CAFTA entendiéndolo no como un proceso acabado, sino como uno todavía en desarrollo.

La argumentación y las reflexiones acá presentadas son el resultado del análisis sistemático de dos fuentes de información principales que conforman el corpus de investigación. La primera son los datos estadísticos sobre las condiciones y características de la producción y del mercado laboral de cada uno de los países, que fueron recuperados de los informes y estudios estatales, tales como la Encuesta Continua de Empleo del Instituto Costarricense de Estadística (INEC), la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo, los Estudios Situacionales de PyME del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), los Balances de Zonas Francas, los estudios del Observatorio de *MiPyME* y los informes del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación.

Durante el análisis se identificaron similitudes en la legislación y funcionamiento de los Estados, la diversidad de actividades productivas que abarcan en todo el territorio, el peso relativo que tienen dentro del empleo total (tanto formal como informal) y las grandes dificultades que implican los factores de competencia global.

Por otro lado, también se identificaron diferencias en cuanto a la disponibilidad y calidad de la información en materia laboral y de registro del sector productivo, sobre todo en el caso de Honduras, que no cuenta con estudios especializados en la materia ni tampoco con registros sobre la situación de las *MiPyME* y las empresas que operan dentro del Régimen de Zona Franca (RZF). Estos vacíos de información fueron cubiertos recurriendo a datos

¹ Si bien el proceso de desgravación total no finaliza hasta el 2025, el cierre temporal deja de lado la pandemia por ser un contexto cuyas particularidades políticas y sanitarias implican profundidades de análisis que exceden los límites de este trabajo.

y estudios de organismos e institutos internacionales, como, por ejemplo, los elaborados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La segunda fuente de información son las notas de prensa escrita sobre el DR-CAFTA publicadas en tres medios de comunicación entre el año 2006 y 2019: *La Nación* en Costa Rica, el *Listín Diario* en República Dominicana y *La Prensa* en Honduras, cuya línea editorial se ubica a la derecha del espectro ideológico, con una fuerte influencia en la política de sus países, y vinculados a los sectores política y económicamente más poderosos. Sobre todo en *La Prensa* se identificaron silencios con respecto a lo que sucedía con el acuerdo durante su entrada en vigencia, y esto llevó, además del reconocimiento de los vacíos, a la revisión de las memorias institucionales del Ministerio de Industria y Comercio en Costa Rica, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo en República Dominicana y la Secretaría de Industria y Comercio en Honduras del mismo período (2007-2019) con el fin de obtener una imagen más amplia.

La heterogeneidad estructural como lente

Los Tratados de Libre Comercio (TLC) son más que simples disposiciones comerciales, y constituyen, más bien, instrumentos políticos signados por la disputa de la hegemonía en el contexto geopolítico de la globalización neoliberal. El DR-CAFTA, en ese sentido, es parte de un “modelo de funcionamiento del capitalismo que garantiza a las corporaciones estadounidenses la preservación de un papel dominante en la economía mundial” (Regueiro, 2008, p. 19), con tal fin se impulsa la creación de ordenamientos jurídicos transnacionales que *más allá de las disposiciones de intercambio comercial, intervienen, por mencionar algunos ámbitos, en los derechos laborales, el acceso a recursos naturales y las regulaciones ambientales.*

La reestructuración de las relaciones entre países industrializados y periféricos establece, a través de los TLC, pasos estratégicos para la liberalización económica y comercial que son necesarios para reforzar su subordinación hegemónica en el contexto global. La complejidad que caracteriza a estos mecanismos de integración y liberalización implica que su valoración contemple la interacción entre “la concepción del desarrollo, el patrón de especialización productiva y de inserción internacional de los instrumentos, las etapas, los sujetos, los agentes [...] y de los objetivos de la integración” (Regueiro, 2008, p. 20). Por ello, resulta esencial entender estos tratados como una pieza clave de los proyectos políticos nacionales y regionales orientados a la acumulación capitalista.

En este trabajo se utiliza el concepto de fragmentación productiva como marco interpretativo para el análisis de las consecuencias del DR-CAFTA en los países seleccionados. A luz de este concepto, que empieza a ser utilizado en las discusiones de la CEPAL-ILPES desde los años cincuenta y sesenta, se busca describir y explicar las diferencias entre los sectores que tienen mayor dinamismo y productividad con actividades relacionadas a los servicios y la exportación de productos con una baja proporción del empleo y que han tendido a su des- y multilocación, y que coexisten en el mismo territorio con otros sectores que, por el contrario, tienen poco o nulo acceso al capital y a los avances tecnológicos (Alonso Rodríguez, 2007).

El concepto de heterogeneidad estructural tiene sus bases teóricas y empíricas en los aportes de Pinto-Santa Cruz, que en la década de los setenta elaboró categorías para comprender el fenómeno de segmentación productiva de las economías latinoamericanas con una escala de estratos del alto al bajo en cuanto a niveles de productividad, generación empleo, crecimiento y rezago económico (Cimoli et al., 2005). Este autor plantea este concepto en contraposición al dualismo (exportadora y las demás) del enfoque clásico de la economía. Es decir, un enfoque de análisis sobre la diferenciación sectorial que es resultado de los eventos que han marcado

la historia de América Latina y el mundo, tales como la “especialización” hacia el mercado externo (colonia-Revolución. Industrial), la separación entre los productos del mercado interno y el externo (siglos XIX-XX) y las distribuciones geográficas durante la constitución de los Estados-nación (Pinto-Santa Cruz, 1973).

A raíz del estudio de los desequilibrios económicos y sociales que generan los procesos de producción capitalista, surge el concepto cepalino de heterogeneidad estructural, cuya virtud es mostrar las características del patrón de desarrollo y distribución. Además, permite evidenciar la existencia de mercados de trabajo segmentados, donde se observan significativas diferencias de productividad e ingresos entre las pocas y grandes empresas, con alta productividad e insertas en los circuitos dinámicos de la globalización, y las numerosas y pequeñas empresas, con baja productividad, a menudo concentradas solo en actividades de sobrevivencia (Chena, 2010; Guzmán Espinoza. 2011).

Se trata de una “heterogeneidad histórica” que refleja la separación, que resulta de “siglos de evolución”, entre los sectores de la economía con alta concentración de capital y progreso técnico visible entre y dentro de los sectores, así como “desniveles regionales” entre lo urbano y rural. Se hace énfasis, además, en que si las disparidades sectoriales y geográficas se han disimulado y agravado con el tiempo se debe a la expansión del proceso de urbanización y las migraciones internas, que han llevado a la concentración de los mercados y del empleo, que sustentaron la ilusión de la industrialización de los años sesenta y setenta en América Latina (Pinto-Santa Cruz, 1973).

Una tesis central utilizada para el análisis de la heterogeneidad o diversidad sectorial tiene que ver con las diferentes repercusiones del “fenómeno del monopolio de las fuentes de progreso técnico”, que inicia como parte del proceso de división internacional del trabajo, el cual involucra primeramente a los sectores exportadores. Es decir, la introducción del “progreso técnico” fue controlada por grupos sociales y fuerzas de poder que limitaron las futuras

transformaciones del desarrollo latinoamericano, ya que se realiza una separación y distancias que marcaron el crecimiento económico específico por países y sectores (Di Filippo y Jadue, 1976).

Estudios recientes afirman que la diversidad estructural permite ver los rasgos que caracterizan el “patrón de desarrollo y distributivo” en América Latina, debido a que existen mercados de trabajo altamente segmentados con diferencias en ingresos, capacidades técnicas y productividad, donde están las pocas y grandes corporaciones que están ligadas a los “círculos dinámicos de la globalización”, que contrastan con la mayoría de los negocios y trabajos dirigidos al mercado local. Esto, con una creciente brecha que la apertura comercial y financiera, trajo beneficios para algunos sectores de la población y la exclusión de la mayoría, siendo una heterogeneidad que aumentó producto de la concentración económica (Sunkel e Infante, 2009).

En la misma línea, trabajos como el de Vera y Salvia apuntan que la desigualdad económica de finales del siglo XX y principios de XXI requiere abordajes más profundos para su entendimiento. Plantean, entonces, el análisis de la heterogeneidad estructural con el propósito de elaborar explicaciones teóricas más precisas y complejas sobre las formas en que se reproducen los sistemas económicos en el contexto de liberalización, superando así la visión optimista de la teoría del derrame según la cual a mayor crecimiento económico, menor desigualdad. Las autoras apuntan que no se puede esperar que el sistema económico mundial consiga una mayor integración, sino que lo que se puede esperar que suceda de estas premisas neoclásicas es que se ahonden las desigualdades estructurales con “impacto directo sobre la segmentación de las oportunidades de empleo y las remuneraciones” (Vera y Salvia, 2009).

Otros trabajos sobre diversidad sectorial también incorporan el análisis de las diferencias entre géneros, que históricamente han colocado a las mujeres en una posición de subordinación, como un elemento central en la configuración de las formas económicas. La

falta de autonomía económica de las mujeres está ligada al tiempo dedicado al trabajo no remunerado y a la forma de participación en el empleo, entendida como una derivación de la articulación entre lo productivo y lo reproductivo. Alonso, Marzonetto y Rodríguez consideran que la articulación entre la segregación laboral basada en el género y las repercusiones de la disparidad productiva son un avance del pensamiento latinoamericano en el análisis de la organización de la producción y la reproducción (Alonso et al., 2021).

Los tratados de libre comercio son instrumentos comerciales que aspiran a mejorar las condiciones de un sector a expensas de otros, por eso es esperable que desemboque en tensiones sociales, en las que los sectores dominantes buscan la profundización de su autorreproducción, generando contradicción con los intereses de los demás actores involucrados (Cadarso, 2001). Ahí el papel de los medios de comunicación cobra mayor relevancia, ya que, dirigidos muchos de estos por sectores económica y políticamente más poderosos, producen y reproducen ideas sobre el libre comercio cargadas de esperanza y optimismo que inciden en los criterios que las poblaciones tienen sobre ciertos temas y, en ese sentido, intentan generar consenso alrededor de los intereses de los grupos dominantes (Herman y Chomsky, 1988).

En esta dinámica de configuración y reconfiguración económica, la retórica y los discursos legitimadores son elementos centrales. A partir de estos, se construyen imágenes sobre el futuro que prometen progreso y desarrollo a través de la liberalización y la participación en el comercio internacional que se organiza y configura sobre la base de la firma de acuerdos de libre comercio, tales como el DR-CAFTA.

La estrategia de acumulación capitalista no busca la mejora de las condiciones de las poblaciones donde se hospedan, sino generar acumulación a expensas de ellas y de los territorios donde se instalan. Por esa razón, cuando la estrategia discursiva de las “promesas” deja de ser efectiva, nuevos dispositivos comienzan a

desplegarse, como el caso de la propagación de discursos de miedo, amenaza y discriminación que deriva finalmente en la violencia y la represión por parte de los sectores dominantes contra quienes no aceptan la imposición de las medidas (Herman y Chomsky, 1988).

El DR-CAFTA como punto de llegada

Los tres países acá estudiados forman parte de un espacio estratégico debido a sus posibilidades de conexión con otras partes del mundo. Esta región fue parte de las disputas entre las potencias europeas durante el período colonial y posterior a las independencias, hasta que Estados Unidos comenzó a reclamar la región latinoamericana como parte de su área de influencia, especialmente desde 1823 con la Doctrina Monroe. Los tres países se encuentran en un espacio que históricamente ha sido de interés para un canal interoceánico, y que, con la construcción del canal de Panamá a inicios del siglo XX, convirtió al Caribe en un lugar fundamental para todas las dimensiones de la política mundial, entre ellas la economía y el comercio (García Muñoz, 2014).

Las relaciones con Estados Unidos han sido cambiantes en el tiempo, pero en gran parte de ese proceso han sido mediadas por las intenciones de que los países latinoamericanos obedezcan los lineamientos del país norteamericano a través de diversos mecanismos, entre ellos el militar (Borón, 2014), a lo que el expresidente dominicano Juan Bosch, víctima de un golpe de Estado en 1963, denominó “pentagonismo” (Bosch, 1973). Otra forma de control ejercida por ese país ha ocurrido desde el siglo XIX con la instalación de la inversión y el comercio norteamericano con fuerte incidencia sobre las políticas internas de los países, cuyo caso más relevante fue la presencia de las compañías bananeras en Centroamérica en el siglo XIX (Quesada Monge, 2013).

La presencia estadounidense ha determinado el destino de la integración de la región centroamericana, empleando diversos mecanismos para impedir ese proceso. Uno de ellos ha sido la activación de conflictos y rivalidades interestatales. Taracena indica que Estados Unidos influyó para que no se llevase a cabo la integración regional a través de la República Federal de Centroamérica (1824-1839), generando conflictos desde países fácilmente manipulables y con rivalidades con los demás como Costa Rica y Guatemala (Taracena Arriola, 1993). En los casos en los que los mandatarios no han obedecido sus mandatos, el siguiente paso ha sido el cambio de régimen a través de golpes de Estado, como en Honduras (1956, 1963, 1972, 1978, 2009), República Dominicana (1963) y algunos intentos en Costa Rica a mediados del siglo XX (Selser, 2010).

El empresariado estadounidense en el siglo XIX llegó a tener gran influencia en las decisiones políticas y logró controlar diferentes campos de la economía, entre ellos la comunicación, principalmente a través de ferrocarriles que lograron conectar el interior de Honduras y Costa Rica con el mar Caribe. Eso permitió que las oligarquías centroamericanas y los empresarios extranjeros tuvieran estrechos lazos comerciales con Europa, de donde, de vuelta, se obtuvo gran parte de la influencia política y cultural que permeó las construcciones identitarias centroamericanas (Molina Jiménez, 1991). Sin embargo, para el siglo XIX e inicios del XX, Martínez Borrás menciona una situación distinta para República Dominicana (independizada de Haití en 1844), ya que el vínculo comercial fue prácticamente exclusivo con Estados Unidos (Martínez Borrás, 2018).

El modelo agroexportador sufrió su primer gran impacto con la I Guerra Mundial (1914-1918), debido a que los productos de exportación eran prescindibles en un contexto de guerra, a lo que se sumó la crisis económica y la represión hacia movimientos comunistas de creciente popularidad. Sin embargo, en Centroamérica este contexto conlleva el ascenso de dictaduras militares (Molina Jiménez, 2004). En el ámbito geopolítico, Estados Unidos había

asumido una postura de cautela respecto a las relaciones con América Latina para convencer de la alianza hemisférica de cara a un eventual conflicto, a la cual se le ha conocido como “política de buena vecindad”, que tras la explosión de la II Guerra Mundial (1939-1945) se convirtió, según Connell-Smith, en la “política de socios de la guerra” (Connell-Smith, 1977).

Ese escenario permitió a los gobernantes latinoamericanos, aunque cercanos a Estados Unidos y lejanos del comunismo, aliarse efímeramente en lo que se conoció como Legión del Caribe, que pregonaba la lucha contra las dictaduras, concretamente la de Rafael Trujillo en República Dominicana, en el poder desde 1930 hasta 1961 (con algunos gobernantes controlados por él), y la de los Somoza en Nicaragua (1937-1979), pero que también permitió la toma del poder en Costa Rica por parte de José Figueres Ferrer (1948-1949, 1953-1958, 1970-1974) (Ferrero y Eiroa, 2016). La reconfiguración política a mediados del siglo XX en los tres países influyó profundamente en el ámbito económico, especialmente en República Dominicana, donde Trujillo logró extender su control prácticamente absoluto de la economía del país (Martínez Borrás, 2018).

Para mediados del siglo XX, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la principal actividad económica de Costa Rica era el rubro de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, seguida por una incipiente industria manufacturera que para mediados de la década de 1970 había alcanzado a la principal actividad económica y para la década de 1990 ya la había sobrepasado, generando como consecuencia una presión en la oferta laboral para su tránsito desde empleos agrícolas poco calificados hacia requerimientos técnicos para satisfacer la demanda de las empresas principalmente extranjeras (CEPAL, 2023).

Una tendencia similar a la de Costa Rica la tuvo República Dominicana y también compartió el caso hondureño, teniendo prevalencia del sector agropecuario como el principal rubro con sus exportaciones sostenidas por la economía de plantación de banano, con una estructura laboral basada en los mismos

requerimientos desde finales del siglo XIX. A diferencia del caso costarricense, en Honduras no hubo un crecimiento manufacturero que hubiese sobrepasado al sector agropecuario en términos de contribución al Producto Interno Bruto (PIB), aunque para finales del siglo XX se colocó como la segunda actividad económica más importante (CEPAL, 2023).

Tras la II Guerra Mundial, Estados Unidos se colocó como la principal potencia del mundo capitalista. Esto le permitió tener un acelerado crecimiento económico y garantizar el dominio de la mayoría de países latinoamericanos. Ese país se vio favorecido por las reglas del juego monetario internacional establecidas en los acuerdos de Bretton Woods (1944), el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), actual Banco Mundial. Con la recuperación de las economías en el mundo, las grandes corporaciones se inclinaron hacia la especulación financiera y a la necesidad de trasladar sus operaciones a países con salarios más bajos, o con facilidades de destruir derechos laborales (Cancino Cadena, 2005).

Las negociaciones de Bretton Woods fueron protagonizadas por dos vertientes principales: por un lado, los defensores de la liberalización total de la economía, cuya participación del Estado se limitaría a la defensa de la propiedad privada, de la soberanía nacional y demás aspectos básicos para el desempeño de la economía capitalista; y por el otro, las tendencias keynesianas favorecidas por la experiencia de recuperación tras la crisis de 1929. Finalmente, para América Latina se optó por el modelo de sustitución de importaciones promovido por la CEPAL, el cual pretendía el control del mercado a través de la presencia y participación activa de los Estados en la economía, así como la diversificación productiva en el sector industrial, con un componente redistributivo (Bulmer Thomas, 2017).

A pesar de las intenciones que pregonaban los defensores del modelo de sustitución de importaciones de solventar los problemas que habían sufrido los países latinoamericanos por su dependencia a los mercados de los países ricos, Bulmer Thomas considera que el modelo vio su agotamiento principalmente por las limitaciones tecnológicas y productivas que les hacían depender de las presiones de Estados Unidos, así como los *shocks* petroleros y la caída de los precios de productos de exportación que influenciaron en el incremento del déficit de la balanza comercial. Además, la desigualdad en el acceso a la tierra y la acumulación económica impidió que la presencia del Estado en la economía redujera las desigualdades en el ingreso en los países latinoamericanos (Bulmer Thomas, 2017).

Con el modelo de sustitución de importaciones se intentaron crear mecanismos de integración centroamericana que anteriormente no habían fructificado. Uno de esos fue la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1962, que buscaba la integración en la producción principalmente de carácter industrial, pero dependía en gran medida de préstamos del exterior (Bulmer Thomas, 2017; Martínez Borrás, 2018). A pesar de lo anterior, datos del Consejo Monetario Centroamericano y de la CEPAL muestran números positivos en la aspiración de lograr un incremento en la productividad (CEPAL, 2023; Consejo Monetario Centroamericano, 2023).

De acuerdo con Selser, durante la década de 1980 y 1990, desde la CIA se elaboraron los documentos de Santa Fe, que ofrecían directrices para el control de las economías por parte de Estados Unidos (Selser, 1990). Su expresión fueron los Programas de Ajuste Estructural (PAE) que impulsó el Banco Mundial y el FMI para reducir las inversiones sociales del Estado y que este se inclinara a cumplir con los requerimientos de la producción de las empresas principalmente transnacionales. Lo anterior estuvo acompañado de procesos de desnacionalización de la banca y liberalización de algunos sectores estratégicos de la economía, así como múltiples

privilegios a las inversiones extranjeras que no tardaron en generar controversias sociales y movilizaciones.

A pesar de que el modelo de sustitución de importaciones había sido favorable para Estados Unidos, los desequilibrios existentes hacia la década de 1980 hicieron necesario replantearlo. En ese contexto, ese país impulsó la Iniciativa Cuenca del Caribe (ICC) en 1984, que incluía el libre comercio, la asesoría al sector privado, privilegios fiscales empresariales, apoyo económico, entre otros aspectos que formaban parte de los intentos de Estados Unidos por controlar las economías, la producción y los recursos de países del Caribe. Sin embargo, presiones llevadas a cabo a lo interno de Estados Unidos y en los países elegibles por la poca efectividad que tendría, así como los conflictos en Centroamérica, hicieron que se direccionara hacia República Dominicana (Petras, 1982).

Los privilegios otorgados a estos sectores más bien han profundizado las desigualdades sociales, situación de la que Bulmer Thomas excluye a Cuba con la revolución de 1959 (Bulmer Thomas, 2017). Para Serna Hidalgo, el desmantelamiento de la Secretaría de Planificación en Honduras tras las reformas neoliberales² tuvo consecuencias negativas, ya que era una de las pocas instituciones encargadas del desarrollo de políticas públicas desde la perspectiva del desarrollo nacional tanto a corto como a mediano y largo plazo. Además de eso, menciona el desmantelamiento de empresas públicas que fueron rematadas por su supuesta ineficiencia, situación que también ocurrió en el resto de países de la región (Serna Hidalgo, 2016).

² Durante la segunda mitad del siglo XX Estados Unidos y sus aliados (y subordinados) orquestaron mecanismos para la imposición del neoliberalismo durante las dictaduras de seguridad nacional especialmente en América del Sur, cuyo modelo económico, para Escalante Gonzalbo, comenzó en la década de 1930. Con la expansión de ese modelo impulsado por economistas y políticos latinoamericanos y estadounidenses, bajo control de las juntas militares, las empresas nacionales y extranjeras tendrían garantía de que los recursos humanos y naturales de esos países estarían a su disposición (Escalante Gonzalbo, 2017).

Para el caso hondureño, las desigualdades perpetradas desde la época colonial, así como las guerras centroamericanas influyeron en el país ante el incremento del gasto militar promovido por Estados Unidos con el beneplácito de los gobernantes. De esa forma, Honduras se sumó a la tendencia militarista promovida por el país norteamericano en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional. Esa situación provocó, al igual que en Costa Rica y el resto de países centroamericanos, el asedio contra dirigentes de izquierda. Estos dos países eran fundamentales para Estados Unidos en el combate al comunismo en Nicaragua, cuyas consecuencias se expresaron sobre todo en las poblaciones más empobrecidas (Serna Hidalgo, 2016).

En el ámbito económico, las medidas de ajuste estructural se dieron en el marco del incremento de la deuda externa, el déficit fiscal y la elevación de los precios que pusieron a los Estados a obediencia de los organismos internacionales. Según Serna Hidalgo, en Honduras las presiones sociales provinieron de sectores sindicales para el incremento de salarios, así como la oposición a medidas que más bien estaban profundizando los problemas que decían resolver, entre ellos el desempleo y el costo de vida. Sin embargo, el FMI se oponía a esta medida y “recomendó” reducir el poder de estos sectores. Estas y otras medidas como la privatización de empresas y reformas a la Ley del Banco Central fueron impulsadas con un cuarto acuerdo en 1994, que ayudaron a consolidar el modelo de Estado favorable para las políticas de libre mercado (Serna Hidalgo, 2016).

La economía de República Dominicana, al igual que las ya mencionadas, estuvo sustentada en la agroexportación, especialmente en la producción de azúcar. Sin embargo, este país también se inclinó hacia el proceso de industrialización a partir de la década de 1960, pero continuando con la importancia de la exportación de azúcar. Sin embargo, tanto la manufactura, la industria azucarera y las aduanas estuvieron controladas a mediados del siglo XX por Trujillo. Posterior a ese proceso, la burguesía subordinada al

dictador se transformó en una vinculada al sector industrial basado en alimentos y textiles (Ceara Hattom, 1990).

Tras la era de Trujillo, este país no tardó en estar inmerso en una guerra civil luego del derrocamiento del presidente Juan Bosch que tuvo alargadas consecuencias respecto a la persecución política, especialmente a dirigentes de oposición y de la prensa. Durante la extensa influencia en el poder de Joaquín Balaguer de manera intermitente durante la segunda mitad del siglo XX, la economía del país estuvo principalmente dirigida a la construcción de controversiales obras de infraestructura y la industrialización que permitió a la burguesía local acumular riquezas, que al igual que los otros países, sufrió un desestímulo con la crisis mundial de la década de 1980 (Isa Contreras, 2019).

El interés geopolítico de Estados Unidos sobre Honduras era similar al que tenía en Costa Rica. En este último, las medidas de ajuste estructural respondieron a similares problemas indicados para el caso hondureño. Las ayudas en ese sentido provenientes del país norteamericano tenían como objetivo reducir la intensidad de la crisis a través de la condicionalidad cruzada del Banco Mundial y el FMI, así como de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). Las medidas adoptadas a partir de la década de 1990 estuvieron direccionadas a la liberalización del comercio, la depreciación del tipo de cambio, privatización y atracción de inversión extranjera, y reducción de todas formas de intervención del Estado (Sachs, 1988).

La punta de lanza de este proceso de liberalización económica han sido las zonas francas. Estas zonas libres de impuestos, de la mano de la diversificación productiva, permitieron la reducción de la producción de alimentos de primera necesidad para la alimentación nacional por productos agrícolas no tradicionales, así como la inclinación hacia el sector servicios, siendo el sector campesino, fundamental en la historia de los tres países, nuevamente uno de los más afectados. Las presiones que el proceso de liberalización

ejerció sobre el campesinado centroamericano llevó a la necesidad de venta de tierras a grandes empresas y la proletarización del mismo, tras un desestímulo general del Estado hacia las actividades agroexportadoras desde la década de 1950 (Villasuso, 2000).

La limitación de la intervención del Estado en la economía y demás ajustes llevados a cabo por los PAE no fue un mecanismo efectivo para resolver los problemas que decían estar resolviendo. El reconocimiento de esta situación por parte de los mismos organismos internacionales, en vez de buscar soluciones alternativas, se inclinaron por profundizar esos ajustes a través de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).³ Esto llevó a que en los tres países las burguesías nacionales tendieran a diversificarse ante la llegada de inversión extranjera directa (Bull y Kasahara, 2017). Sin embargo, las pequeñas empresas y las actividades por cuenta propia rápidamente vieron diluidas sus posibilidades de crecimiento ante el desestímulo de los apoyos.

La evidencia económica sostiene que hacia la década de 1990 los tres países tuvieron una recuperación, a diferentes escalas, de sus economías nacionales, especialmente visto a través del PIB. Sin embargo, esa producción no ha sido plasmada en la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones de los países, y más bien ha profundizado las desigualdades sociales ya existentes (Cañete Alonso, 2016). Para el caso dominicano, Isa Contreras menciona que el primer paquete de ajuste estructural fue llevado a cabo de manera unilateral debido al poco margen de acción con el que contaba el país en medio de la crisis, pero que para las posteriores

³ El ALCA es un intento de integración conducido por Estados Unidos para gran parte del continente americano, excepto Cuba, con el objetivo de consolidar su hegemonía en la región. Fue firmado en 1994, pero no llegó a ser ratificado debido a las manifestaciones llevadas a cabo por una serie de movimientos sociales latinoamericanos que cuestionaban los avances de la agenda globalista, además de la oposición liderada por los presidentes Hugo Chávez Frías de Venezuela y Néstor Kirchner de Argentina en la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005. Como consecuencia, Estados Unidos optó por profundizar sus esfuerzos en tratados comerciales seccionados para el continente, entre ellos el DR-CAFTA (Cancino Cadena, 2005; Ruiz Caro 2005).

medidas de liberalización los gobernantes estuvieron dispuestos a someter al país a acuerdos de libre comercio (Isa Contreras, 2019).

Lo anterior estimuló la intención de que Estados Unidos promoviera el ALCA, el cual se acordó en la Cumbre de las Américas en Miami en 1994, pero ideado por el expresidente George W. Bush. Con las nuevas reglas del juego en la economía global, el ALCA sería un acuerdo favorable principalmente para Estados Unidos frente a sus competidores comerciales en América Latina, ya que controlaría al menos un cuarto de la economía mundial (Cancino Cadena, 2005; Ruiz Caro, 2005). Sin embargo, la experiencia en la implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no tardó en mostrar las consecuencias negativas para la producción nacional, el empleo y la pobreza, principalmente de México.⁴

Tole considera que uno de los principales objetivos de los TLC para Estados Unidos es ser un instrumento geoestratégico antes que geoeconómico, que le permita ejercer presión sobre los países firmantes. Para el caso de los TLC segmentados, este autor considera que la intención giraba en torno a generar posibilidades de firmar tratados con países que no habían mostrado oposición al ALCA y excluir a los que sí lo habían hecho, principalmente Venezuela, Brasil y Argentina. Tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, estos mecanismos de integración también pasaron a constituir asuntos de interés para la seguridad nacional

⁴ Cancino Cadena menciona que si bien las exportaciones de México se triplicaron con el TLCAN, la riqueza quedó en pocas manos. Además, a largo plazo las desgravaciones pusieron en riesgo a los productores nacionales frente a los grandes capitales transnacionales. Con esa experiencia, sumada al fracaso de los PAE en mejorar las condiciones de vida de las personas, pero exitoso en mejorar las ganancias de las grandes empresas, la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995 prometía una profundización de ese proceso. Este primer intento plasmado a través del ALCA mostró problemas para concretarse debido a la presión de las poblaciones latinoamericanas contra la influencia estadounidense en sus países ante los desfavorables procesos de apertura económica que habían sufrido (Cancino Cadena, 2005).

de Estados Unidos en el ámbito de la producción y comercio de alimentos y de tecnología, principalmente (Tole, 2013).

La llegada paulatina de gobernantes que hacían frente a las presiones de Estados Unidos, sumado a la insatisfacción de algunos países latinoamericanos involucrados, llevaron a ese país a replantear la fórmula (Ruiz Caro, 2005). De ese modo, la propuesta consistió en llevar a cabo tratados de libre comercio regionales, entre ellos el de Estados Unidos con Centroamérica y República Dominicana. Tanto Honduras como República Dominicana aprobaron el tratado a pesar de la oposición de sus poblaciones, mientras que en Costa Rica la estrategia aplicada se basó en la implementación de un referéndum y una agresiva campaña a favor del “Sí” por parte de sectores económica y políticamente influyentes, la embajada de Estados Unidos, la prensa y el mismo gobierno (Raventós Vorst, 2018).

Las promesas (in)cumplidas del libre comercio en Centroamérica

El uso de promesas no es nuevo. Predominan en muchos ámbitos, pero particularmente en la política han sido históricamente utilizadas como estrategia retórica para convencer y persuadir. Acá las promesas han sido abordadas con la intención de explorar cómo estas han servido para promover y legitimar los procesos de transformación del Estado impulsados por la firma y puesta en marcha del DR-CAFTA, y también para dar cuenta de las distancias –o cercanía– entre estas y los efectos *reales* hasta hoy alcanzados.

En esta dinámica de promoción y legitimación, los medios de comunicación –sobre todo aquellos vinculados a sectores económica y políticamente dominantes– son fundamentales. Fueron plataforma para la difusión y promoción de las supuestas virtudes del acuerdo como impulsor del desarrollo y el crecimiento de cada una de las naciones.

En cada país el análisis de las promesas inicia en momentos diferentes.⁵ En Costa Rica, comienza con el proceso de referéndum y en República Dominicana y Honduras, a partir de su entrada en vigencia. Tanto en el *Listín Diario* de República Dominicana, como en *La Nación* de Costa Rica y *La Prensa* de Honduras, la mayoría de notas sobre el DR-CAFTA fueron publicadas en las secciones de Economía, Nacional y Opinión. Un signo claro de cómo sería manejado el tema: como un asunto meramente económico y, por ende, de interés nacional.

Promesa 1: El DR-CAFTA potenciará la atracción de inversiones y el acceso a mercados

En octubre de 2006, el medio costarricense *La Nación* publicaba las supuestas virtudes del TLC, indicando que habría un aumento en las exportaciones debido al incremento de la competitividad, lo cual traería como consecuencia la generación de empleos (*La Nación* 2006d). Este medio de comunicación también exponía en su sección de Opinión posiciones sobre el ciclo de crecimiento económico que traería el DR-CAFTA, como una forma de encadenamiento que incidiría sobre la atracción del turismo como una de las principales fuentes de ingreso de Costa Rica (*La Nación*, 2006b).

Al ser una de las principales temáticas abordadas en las discusiones, las “promesas” sobre la competitividad se intensificaron de cara a los días cercanos al día del referéndum, el 7 de octubre de 2007, de la mano de una serie de advertencias sobre los retrocesos económicos que tendría el país en caso de no aprobar el tratado (Murillo, 2007). En medio de manifestaciones contra el DR-CAFTA, *La Nación* también procuraba ser un contrapeso que evidenciaba

⁵ Esto debido a la disponibilidad de las notas en su versión en línea. En el caso del *Listín Diario* y de *La Prensa*, las notas disponibles para revisión van del 2007 al 2019 y, por ello, no fue posible acceder a las noticias publicadas antes de la entrada en vigencia del acuerdo. En *La Nación*, en cambio, las noticias revisadas van desde el 2004 hasta el 2017.

una inclinación favorable hacia el “Sí”, anunciando actividades de ese bando (Murillo, 2007).

Además, este medio de comunicación procuró en sus noticias incorporar las opiniones de influyentes figuras políticas que pudieran incidir en una visión positiva del DR-CAFTA, como el caso de la opinión del secretario de Comercio de Estados Unidos, Carlos Gutiérrez, quien indicó en octubre de 2005 que el tratado “solo traerá empleos, crecimiento y prosperidad”. Gutiérrez fue una de las figuras relevantes en este proceso, brindando diferentes declaraciones a la prensa sobre las virtudes (*La Nación*, 2005a, 2005c).

A diferencia del caso costarricense donde la aprobación del tratado se decidió a través de una consulta popular, en República Dominicana y Honduras la aprobación del TLC fue un proceso cerrado en el que participaron algunos sectores y, sobre todo, representantes de los gobiernos de turno. Estas diferencias en la forma en que se aprobó y ratificó el acuerdo marcaron el tono de las promesas difundidas por los políticos y voces expertas en las páginas de cada uno de los medios revisados.

En Costa Rica, como se mencionó antes, era necesario convencer a quienes votarían en el referéndum de octubre del 2007, por ello las promesas abundaban y tenían la función clara de persuadir a favor del acuerdo. En los otros dos países, y particularmente en República Dominicana, tras anunciarse la entrada en vigencia del acuerdo, se enunciaron “promesas” que, aunque no tenían la misma intensidad persuasiva, de igual forma ofrecían imágenes optimistas y prósperas del futuro que ahora sí se convertirían en realidad.

Es así que el 2 de marzo del 2007, un día después de la entrada en vigencia del acuerdo, el *Listín Diario* publicó en Santo Domingo el siguiente titular: “Los empresarios creen positivo para el país el inicio del DR-CAFTA”. Con esta nota, escrita casi que a modo de celebración, se inaugura el futuro, tal como lo señala Lisandro Macarrulla, presidente del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), cuando dice, en representación de distintos sectores

privados, que “el país ha entrado en una nueva era comercial que traerá resultados positivos para la economía” (Rodríguez y Severino, 2007).

El presidente dominicano Leonel Fernández, expresó también su satisfacción y afirmó que “con la entrada en vigencia del DR-CAFTA se están sembrando los cimientos para una futura República Dominicana próspera, en capacidad de dar satisfacción plena a las necesidades del pueblo” (De León, 2007). Para ese momento, la forma que tomará ese futuro próspero es todavía desconocida, pero a través de las “promesas” se ofrecen imágenes sobre cómo será y queda claro, según las palabras del mandatario, que será próspero y esa prosperidad alcanzará a la mayoría.

Más abajo en la noticia citada, el presidente Fernández destacaba la trascendencia del acuerdo para el país, pues este garantizaría a los productores y productoras dominicanas “el acceso en condiciones preferenciales al mercado norteamericano, lo que constituye un deseo anhelado por muchas naciones del mundo” (De León, 2007). Unos meses más tarde, Richard Goughnor, director de USAID, señala que, “con el acuerdo comercial, los sectores productivos dominicanos se han asegurado un acceso favorable y privilegiado al mercado estadounidense, lo que hará el acceso más barato a ese país, con la disminución de los aranceles” (Acosta, 2007).

La esperanza en el acceso a nuevos mercados y, en consecuencia, la centralidad de las exportaciones como motores del crecimiento y bienestar general son dos elementos que sobresalen en las palabras de ambas figuras. Luciana Ghiotto explica que muchas de las promesas enunciadas para impulsar la firma de acuerdos comerciales se sostiene sobre el postulado de que el libre comercio y las economías abiertas activan una especie de círculo virtuoso, donde “la liberalización y promoción del libre comercio y las inversiones llevaría a la integración económica y esta conduciría al desarrollo económico que, a su vez, generaría una reducción de la pobreza” (Ghiotto, 2021, p. 47).

En línea con lo señalado, otras declaraciones de los beneficios futuros del acuerdo enfatizan también la necesidad de la inversión extranjera directa. En una nota publicada el 6 de marzo del 2007, Jairon Severino incluye las declaraciones de Franco Uccelli, analista de Bear Stearns, en las que comenta que espera que tras la aplicación del DR-CAFTA el país se convierta en “un destino de inversión más atractivo para inversionistas extranjeros y nacionales, integre más el país a la economía global y haga que esté mejor adaptada a enfrentar la competencia creciente” (Severino, 2007).

Juan Luis Zúñiga, consultor en comercio internacional entrevistado por el *Listín Diario*, señala, entre otros beneficios, “la ampliación de las posibilidades de que inversionistas extranjeros inviertan en República Dominicana y Centroamérica, seguido agrega que, asociadas sobre todo a la inversión extranjera, se crean nuevas fuentes de transferencia tecnológica, de conocimiento y experiencia administrativa” (Núñez Santana, 2007). Además de prometer que el país y la región serán más atractivos para la inversión extranjera, enfatizan la importancia de la misma y, por ende, afirman que tiene, según sus formas de entenderlo, impacto positivo sobre el bienestar colectivo.

Aunque predomina una visión optimista sobre el DR-CAFTA, los desacuerdos también tuvieron lugar en las páginas de los medios. *La Nación* ocasionalmente mostró noticias que dilucidaron posiciones en contra del tratado, como la publicación de noticias informativas sobre manifestaciones por parte del bando del “No” (*La Nación*, 2004f). Asimismo, también recogieron las versiones de líderes sociales, como, por ejemplo, de los sectores sindicales que advertían el incremento de las desigualdades sociales, la apertura de los monopolios estatales y otras consecuencias para las personas trabajadoras (*La Nación*, 2006c).

Promesa 2: El DR-CAFTA tendrá un efecto positivo sobre el empleo

Cristina Ruiz explica que las promesas expresan y canalizan “un estado de situación de aspiraciones, de expectativas, de esperanzas, de deseos, que se condensan en un conjunto de frases, de consignas y de ideas que se reiteran [...] y tienen como sustrato una intencionalidad” (Ruiz, 2019, p. 207). El trabajo es una necesidad y una preocupación para muchísimas personas. Era así en los años previos al DR-CAFTA –y también después– y por eso se ha convertido en una promesa tan central y estratégica.

En el *Listín Diario* y sobre todo en *La Nación*, las promesas en torno a la generación de empleo no faltaron. A inicios de 2006, el medio costarricense publicó una noticia que informaba de un discurso dado por el entonces candidato presidencial Oscar Arias Sánchez en la localidad de Puntarenas. Le solicitó a la población de esa provincia, una zona costera de Costa Rica, apoyar el DR-CAFTA como una forma de generar empleos en una zona históricamente con limitaciones en ese sentido (*La Nación*, 2006a). Al ser el empleo una de las principales preocupaciones de la sociedad costarricense en ese momento, *La Nación* anunciaba que las promesas sobre la generación de empleo estaban teniendo éxito en convocar a personas que votarían a favor del DR-CAFTA en el referéndum (*La Nación*, 2007a, 2007d).

La distribución espacial de los “beneficios” del tratado, sobre todo en materia de empleo, no era un tema recurrente en las noticias de *La Nación*, ya que se consideraba que los mismos estarían distribuidos a lo largo del país, con beneficios también en las zonas rurales que, consideraban, requerían de esas inversiones (*La Nación*, 2003). Respecto a esa situación, también se argumentaba beneficios indirectos en esas zonas por parte del DR-CAFTA, ya que facilitaba los encadenamientos productivos (*La Nación*, 2007e).

Esta cobertura mediática se dio en diversas secciones del medio de comunicación, siendo los artículos de Opinión una de las principales, que por un lado exoneraba de responsabilidad al medio

por las opiniones ahí emitidas, y por el otro, le permitía sostener su línea editorial ofreciendo empleos por parte de las empresas que serían atraídas (*La Nación*, 2007c). Algunas de esas opiniones se presentaban desde voces de expertos que pretendían persuadir a los votantes del referéndum (*La Nación*, 2007b).

En las páginas del medio dominicano, Juan Luis Zúñiga afirmaba, como uno más de los muchos beneficios que menciona en su lista, que el DR-CAFTA promovería “el incremento de la producción de bienes y servicios transables y no transables (exportables y para el consumo interno), y la generación de empleos productivos”. Y agregaba que, además de la creación de puestos de trabajo, el acuerdo ayudaría a “combatir la pobreza y evitar el complejo problema de la migración que tanto preocupa a los dominicanos” (Núñez Santana, 2007). Lo cierto es que, aunque es posible identificar promesas, como la anterior, vinculadas a la generación de empleo, ni en República Dominicana ni en Honduras este parece ser un tema central.

Cuando las promesas no daban resultado o no eran suficientes para persuadir, recurrían también al miedo y las amenazas. Esto se hace evidente, sobre todo, en el caso costarricense. En *La Nación*, para finales de 2004, este medio de comunicación indicaba que sin el DR-CAFTA se perderían quinientos mil empleos, dando una señal de advertencia sobre la intensidad que había en la negociación (*La Nación*, 2004a). Esas acciones iban acompañadas de constantes referencias a la urgencia de aprobar el tratado, ya que había empresas que estaban a la espera de su aprobación, así como la urgencia por parte de algunos sectores (*La Nación*, 2005b).

De hecho, durante el proceso de negociación del DR-CAFTA en Costa Rica, es posible identificar al menos dos etapas. La primera se caracterizó por la exposición de las virtudes sobre el tratado y en la segunda se hacían más bien amenazas sobre lo que pasaría de no aprobarse. Para el primer caso, *La Nación* reveló que una de las principales agendas estaba dominada por el destino que tendrían las PyME (*La Nación*, 2003). Respecto a eso, de acuerdo con lo que se

divulgó en la prensa, autores de artículos de opinión consideraban que el país había logrado una coexistencia con el capital extranjero que, según ellos, había tenido relativo éxito (*La Nación*, 2007e).

Desde el inicio de la campaña política de Oscar Arias Sánchez, se percibía en la prensa que este tratado comercial sería una de las principales temáticas en la agenda, arrancando a finales de 2004 con apoyo de sectores empresariales (*La Nación*, 2004e). *La Nación*, desde esos años previos, estuvo involucrada, publicando artículos que mostraban las opiniones favorables de sectores empresariales al DR-CAFTA, los cuales exigían también cambios institucionales para impulsar ese proceso. Sumado a eso, una de las principales agendas de campaña de Arias Sánchez fue su intención de aprobar este acuerdo en su llegada a la presidencia de la República (*La Nación*, 2004c, 2004d).

En ese mismo año (2004), también se advertía en un artículo de opinión las preocupaciones respecto al crecimiento económico de Costa Rica a inicios de la década del 2000, ya que la profundización del RZF, no obstante haber incidido en el crecimiento de la productividad, no había sido capaz de hacer crecer el empleo. Por esa razón, la persona autora dudaba de la efectividad del DR-CAFTA para cubrir las expectativas de empleo que se esperaba (*La Nación*, 2004b). A pesar de eso, no parece que esa discusión haya tenido resonancia, ya que la cobertura mediática se inclinó hacia las PyME (*La Nación*, 2003).

Promesa 3: El DR-CAFTA impactará en la capacidad de consumo de la población

Una de las grandes “promesas” de la globalización neoliberal ha sido la expansión del bienestar general a través del consumo de productos y bienes diversos, exóticos y baratos. Así como las promesas de generación de empleo buscaban interpelar directamente a las poblaciones de los países, las “promesas” de mayor acceso

a productos y de mayor capacidad de compra tenían esa misma intención.

En marzo de 2007, una de las primeras notas publicadas en el *Listín Diario* hacía referencia directa a la baja en los precios y, por ende, el aumento en la capacidad de compra de la población: “Más de cuatro mil productos dejarán de pagar impuestos, por lo que deberían bajar de precios, una vez entre en vigor el Tratado de Libre Comercio de República Dominicana con Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA)” (Polanco, 2007).

En esa misma línea, un representante de la Asociación Dominicana de Zonas Francas (AZODONA) afirmaba en el mismo diario que “el acuerdo elimina de manera inmediata los aranceles a miles de productos, los cuales podrán ser adquiridos por el consumidor dominicano a precios inferiores a los actuales”. La promesa de mejores precios estaba dirigida a todos los sectores, incluidos los más empobrecidos, tal como lo señala más abajo en la misma nota Salvador Jiménez, ministro de Agricultura: “el tratado será beneficioso, especialmente para la población más pobre, porque tendrá acceso a productos de buena calidad, a precios bajos” (Rodríguez y Severino, 2007).

En Costa Rica, la cobertura mediática en torno al DR-CAFTA se redujo drásticamente después del referéndum. Lo anterior evidencia que lo que *La Nación* divulgó como “promesas”, siendo portavoz favorable al tratado, únicamente era una campaña publicitaria que buscaba generar consenso sobre un acuerdo que solo beneficiaría a algunos sectores empresariales nacionales y extranjeros. De esa forma, *La Nación*, replicando las palabras del político costarricense Ottón Solís, motivaba a que se dejara de discutir sobre las ventajas o desventajas del DR-CAFTA, incentivando la anulación de un debate que parecía seguir siendo necesario (Murillo, 2009).

Las pocas noticias que se refirieron al tratado después del referéndum son un reflejo del silencio que convenía para no dar explicaciones sobre las “promesas” no cumplidas. Partiendo de la consideración de que esas “promesas” fueron más bien

instrumentos de persuasión, y en ocasiones también instrumentos de inserción de miedo y amenazas, los artículos de opinión publicados por *La Nación* indican la necesidad de profundizar en ese proceso, realizando ajustes en torno a la ampliación del modelo de regímenes especiales con miras hacia las zonas rurales de Costa Rica (*La Nación*, 2016).

A pesar de los silencios, algunas palabras fueron dichas con la intención de amortiguar el peso de las promesas no cumplidas. En un artículo de opinión en *La Nación*, Luis Mesalles indicó que si bien los niveles de desarrollo y empleo no se habían incrementado como se “prometió”, tampoco ocurrieron los problemas que los detractores anunciaron si se aprobaba. Sin embargo, el autor tendió a dar un dictamen favorable al tratado, sosteniendo que el éxito “prometido” ocurrió parcialmente porque hay aspectos que deben ser mejorados, no porque el DR-CAFTA haya sido desfavorable por defecto (Mesalles, 2017).

Una característica del acto de prometer es que a partir de este se inaugura una memoria a futuro. Cristina Ruiz explica que quien hace una promesa “habilitará a quienes la reciban de la posibilidad de rememorar este momento de producción de la promesa en la clave de la memoria de aquello que se ha prometido” (Ruiz, 2019, p. 203). Desde esa perspectiva, esa posibilidad es lo que da paso a los reclamos y exigencias de las poblaciones por las “promesas” no cumplidas.

En el acuerdo se estipulaba que el proceso de integración de los países firmantes se desarrollara en etapas, de manera tal que las promesas se irían cumpliendo de manera paulatina. No obstante, conforme pasaron los años y el proceso de desgravación y de consolidación del tratado avanzaba, aparecían los reclamos y las denuncias sobre lo que *realmente* estaba pasando y lo que *realmente* se avecinaba. Y es que mientras en el medio costarricense predominaba el silencio, en el dominicano y el hondureño, aunque en menor medida, se amplifican las voces de descontento.

Los precios de los alimentos y otros productos de consumo local no bajaron y, conforme pasaron los años y el proceso de desgravación avanzaba, otros sectores se sumaron a los reclamos. El 2 de mayo del 2014, siete años después de la entrada en vigencia del acuerdo, Manuel Díaz, presidente del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), señaló una

serie de factores que obstaculizan la competitividad y los colocan en una posición de desventaja con la implementación del acuerdo. Más adelante agrega que como solución sugieren la promoción de exportaciones y el impulso de un sistema tributario pro exportador; la solución de los problemas de energía eléctrica (Pérez Reyes y Acosta, 2014).

La posibilidad de competir en los mercados internacionales era una de las “promesas” más recurrentes en el período inicial de implementación del acuerdo. Sin embargo, como constatan las palabras del presidente de CONEP, estas no se han cumplido ni siquiera para los sectores empresariales. Estas afirmaciones evidencian el ejercicio de la memoria, a través del reclamo, de las “promesas” no cumplidas y también la exigencia de medidas que garanticen que lo que dijeron que iba a pasar pase y que los beneficios que iban a llegar lleguen.

Más adelante, cuando la desgravación alcanzó a los productos denominados como sensibles, entre los que se incluyen los productores agrícolas, representantes de este sector se sumaron a los reclamos y advertencias sobre las consecuencias que el DR-CAFTA tendrá sobre el agro dominicano (Acosta, 2016). Contrario a lo que podría pensarse, frente a estos escenarios las “promesas” no cesaron, sino que se renovaron, pero esta vez de manera condicionada.

En julio del 2016, Hugo Rivera, consultor y exintegrante del grupo negociador del DR-CAFTA en República Dominicana, señalaba, como también otros lo han hecho, que “el acuerdo fue negociado para beneficiar a los sectores nacionales, pero ha sido mal implementado”. Agrega, a modo de defensa, que no se pueden

“culpar 10 años después, a los protagonistas de las negociaciones del DR-CAFTA, de los problemas comerciales actuales en una etapa de aprovechamiento” (Rivera Fernández, 2016). No se pone en cuestión el tratado porque se lo entiende como beneficioso en sí mismo, pero sí se cuestiona la manera en que ha sido implementado y aprovechado.

El DR-CAFTA fue abordado de distintas formas por los medios, en algunos hubo más silencios que en otros. En las memorias institucionales también hay silencios, pero esta vez en relación con las zonas francas. En esos documentos, para el caso de República Dominicana, se hacen reiteradas referencias al apoyo que están recibiendo las PyME por parte del Estado y los organismos internacionales, pero no se refieren en su mayoría al RZF. Las referencias existentes giran en torno a la atracción de inversión extranjera en ese país, pero en las condiciones en las que llegarían.

Tanto en la prensa como en las memorias institucionales existen pocas referencias al DR-CAFTA posteriores a la firma del tratado, limitándose a anunciar estudios que se llevaron a cabo respecto a sus impactos (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2016), una situación similar que en Honduras. Para el caso hondureño, hubo un mayor interés en las memorias institucionales por anunciar acciones en torno a las zonas francas, ya que, consideraron, para inicios de la década del 2010 había decaído. Esa reducción en la inscripción de empresas en ese régimen llevó a que el gobierno hondureño gestionara una serie de acciones direccionadas a favorecer la atracción de inversión extranjera (Secretaría de Desarrollo Económico, 2015, 2017; Secretaría de Industria y Comercio, 2012, 2013).

En una situación similar a la indicada se encuentran las memorias institucionales del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) de Costa Rica, ya que no se menciona en profundidad los resultados de la aprobación y ratificación del DR-CAFTA, ni tampoco las zonas francas; sin embargo, al igual que los otros países, las menciones a las PyME ocupan una parte de la atención,

tanto en términos legislativos como en capacitaciones e inversiones (Ministerio de Economía, Industria y Comercio, 2014, 2015, 2016). Para 2017, como parte de esas menciones, se indica que entre 2014 y 2016 las PyME generaron el 24,83 % de los empleos formales en el país. Además, muestran a partir de 2015 un crecimiento en las exportaciones, con una leve caída en el 2016 (Ministerio de Economía, Industria y Comercio, 2018).

Las promesas políticas se miden en dos ámbitos: el discursivo y el de la acción (Ruiz, 2019). El primero refiere a aquello que se dice al prometer. En ese sentido, presentamos un recorrido por las formas en que se habló sobre el DR-CAFTA en la prensa escrita de los tres países bajo análisis. Sobresale la elaboración de tres tipos de promesas: mayor inversión y acceso a mercados, generación de empleo y aumento de la capacidad de consumo; cuyos mensajes cargados de optimismo anunciaban las consecuencias futuras que la firma y entrada en vigencia traería para todos los sectores.

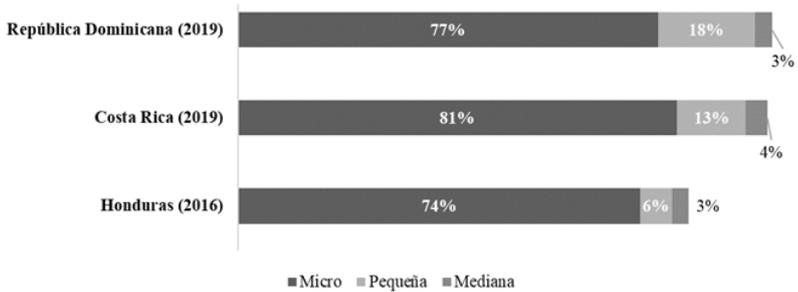
El segundo ámbito es el de la realización concreta de las promesas. Para ello, es necesario un análisis sobre los efectos *reales* del tratado, particularmente sobre el empleo y la fragmentación productiva que se presenta a continuación, donde se caracteriza la estructura productiva de los tres países, dando cuenta de la relevancia del sector de *MiPyME* en la economía y del rol de las zonas francas, sus características y las formas en que se han transformado a partir de la implementación del DR-CAFTA.

Más allá de las promesas: los efectos reales del DR-CAFTA. Situación de las MiPyMES y su importancia económica

Desde los años noventa existían diferentes iniciativas en torno a las *MiPyME* en materia de política pública y discusiones sobre su importancia para la economía. En Honduras y República Dominicana, desde 1984 y 1997 respectivamente, ya se había aprobado legislación para su fomento y regulación. En Honduras, la ley n.º

24.820 de apoyo al sector social de la economía trataba de reglamentar diversas formas de propiedad y empresa, entre ellas las *MiPyME* (*La Gaceta*, 1987). En República Dominicana, el decreto n.º 238-97 crea el Programa de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, el cual para 2001 se deja establecido como un Consejo integrado por la Secretaría de Estado de Industria y Comercio (República Dominicana, 2008). Costa Rica establece su marco normativo (ley n.º 8.296) en el 2002 (República de Costa Rica, 2002) y Honduras formaliza sus esfuerzos en el 2008 con una ley de fomento y desarrollo (República de Honduras, 2008). Los tres países tienen como común denominador que su respectivo ministerio o secretaría de comercio e industria es el encargado político y ente rector del sector *MiPyME*. Igualmente, estos marcos legales establecidos con leyes, estrategias y políticas públicas se constituyeron antes del inicio del DR-CAFTA. Sin embargo, las influencias del pensamiento neoliberal y sus ideas liberalizadoras también dirigieron las políticas para *MiPyME* y emprendimientos (Sistema de Integración Centroamericana, 2023). Esto es evidente en informes y planes de desarrollo que son elaborados por personas vinculadas a organizaciones privadas, los gobiernos de turno y los informes del Banco Mundial. Tal es el caso de Honduras, donde la totalidad de la bibliografía del informe CENPROMyPE con la Estrategia de Fomento al emprendimiento 2014-2018 proviene de informes del Grupo Banco Mundial (Secretaría de Desarrollo Económico, 2015).

Gráfico 1. Distribución de la totalidad del parque empresarial por la categoría MiPyME para cada país (2016 y 2019)



Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadísticas, 2016; Arce-Brenes, 2015; Oficina Nacional de Estadística, 2021.

Es importante aclarar que, complementariamente a la cantidad de personas empleadas, también se utilizan criterios de cantidad de ingresos brutos, activos totales y activos fijos para determinar el tamaño de una empresa. En Honduras, las micro emplean entre una a diez personas, las pequeñas de once a cincuenta personas y las medianas de cincuenta y una a ciento cincuenta personas. En Costa Rica, las micro de una a cinco personas, las pequeñas de seis a treinta personas y las medianas de treinta y una a cien personas. En República Dominicana, las micro de una a quince personas, las pequeñas de dieciséis a sesenta personas y las medianas de sesenta y una a doscientas personas (Organización de Estados Americanos, 2022).

En el gráfico anterior se puede observar la gran cantidad de *MiPyME* en cada país, las cuales representan más del 80 % del parque empresarial total y principalmente compuesto por microempresas, es decir, negocios unipersonales o de máximo de quince personas dependiendo del país. También se observa que entre mayor escala tiene la empresa, menor participación relativa en el parque empresarial. Más adelante se muestra la importancia de este sector para el empleo nacional.

Como contraste, las empresas grandes (con más de cien y doscientas personas empleadas) representan el 17 %, el 3 % y el 3% del parque empresarial en Honduras, República Dominicana y Costa Rica, respectivamente. Esto con base en las fuentes del gráfico 1, donde cada barra suma 100 %, siendo la diferencia con las *MiPyME* el resultado del porcentaje de las grandes.

Gráfico 2. Distribución del total de *MiPyME* por actividad productiva en República Dominicana, Costa Rica y Honduras (2016 y 2019)



Fuente: Elaboración propia con base en Arce-Brenes, 2021; Instituto Nacional de Estadísticas, 2016; Organización de Estados Americanos, 2022.

Asimismo, las actividades económicas en la cuales existe mayor cantidad de *MiPyME* es en el comercio al por menor y por mayor, hoteles y restaurantes y la industria manufacturera. Honduras es el que mayor concentración por industria tiene, ya que las seis mencionadas en el gráfico representan el 94 % del total. Para el caso de Costa Rica, más bien se muestra una mayor distribución por actividad económica, donde las seis mencionadas solo representan el 50 %, es decir, el otro 50 % restante se compone por *MiPyME* de otros trece distintos sectores a los mencionados y que individualmente cada uno representa menos de 8 % del total. En República Dominicana, las actividades del gráfico suman el 69 % del total de las empresas.

El sector relacionado con el turismo ha venido ganando relevancia entre las *MiPyME*, siendo la segunda actividad productiva de mayor peso en cuanto a la cantidad de empresas. En Honduras, el 13 % de las *MiPyME* pertenecen a este sector, mientras que en Costa Rica y República Dominicana prácticamente representan lo mismo, un 8 % del total.

Tabla 1. Aporte de las *MiPyME* a la fuerza de trabajo y población ocupada (cifras al 2019)

	Costa Rica	Honduras	República Dominicana
Fuerza de trabajo	14,4 %	37,3 %	34 %
Población ocupada	16,4 %	39,6 %	36,7 %
Empleo privado	19,1 %	50,3 %	48,1 %

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística, 2019; Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2022; Oficina Nacional de Estadística, 2022.

Lo anterior muestra la relevancia que tienen las *MiPyME* para las fuentes de trabajo para la población de cada país, en Honduras y República Dominicana es mucho más marcado el peso relativo, donde el 50 % del empleo privado total se concentra en este sector. Y como ya se ha mencionado, en Costa Rica, la totalidad del empleo está más distribuido en distintas actividades productivas, tal y como se puede observar en el gráfico 2.

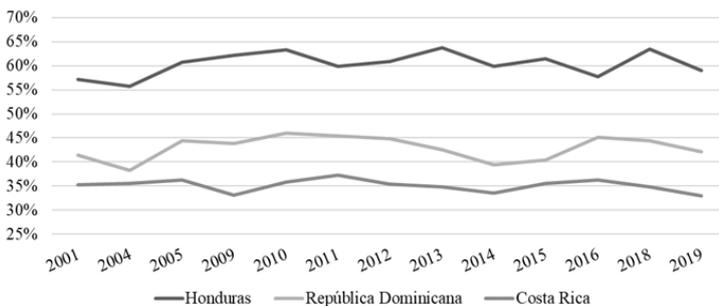
De la totalidad de la fuerza de trabajo, en Honduras y República Dominicana las *MiPyME* generan más de una tercera parte, y en comparación con Costa Rica, este sector genera la mitad de lo que aportan los otros países en la fuerza de trabajo. Cabe mencionar que, en comparación con las zonas francas, las micro, pequeñas y medianas empresas tienen mucho mayor participación en el empleo, lo cual se discutirá en próximos apartados.

Por otro lado, las fuentes de financiamiento para las *MiPyME*, las opciones son muy similares, ya que existen fondos específicos tanto del sector público como el privado, ya que participan bancos, cooperativas, asociaciones, fundaciones y cooperación internacional. Desde la banca estatal existen gran cantidad de fondos, tal es

el caso de Costa Rica con el FODEMiPyME que brinda avales y garantías adscrito al Banco Popular y de República Dominicana con el FOMiPyME a través del Banco de Reservas. El caso de Honduras, presenta menor apoyo del sector público y más bien los fondos han provenído de apoyos multilaterales como del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y programas específicos para la promoción de exportaciones (Orueta, 2017).

Cabe destacar que el sector de las *MiPyME* representa una fuente de empleo e ingresos para una porción importante de las mujeres. El siguiente gráfico ilustra la cantidad de mujeres ocupadas en cuenta propia, servicio doméstico y familiares no remuneradas, que para el caso de Honduras ha representado en promedio un 60% del total de las mujeres ocupadas, seguido por República Dominicana para un promedio de 42 % y Costa Rica un 35 %.

Gráfico 3. Porcentaje del total de las mujeres ocupadas en cuenta propia, servicio doméstico y familiares no remuneradas (2001-2019)



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 2023.

El gráfico anterior evidencia que en lo que va del siglo XXI, la mayoría del empleo de las mujeres está fuera de los RZF, las empresas grandes, el sector público y el empleo profesional o técnico. Más

bien, el trabajo en *MiPyME*, *cuentapropismo*⁶ y los hogares es donde principalmente se concentra el empleo para ellas, más que todo en Honduras y República Dominicana, ya que en Costa Rica la totalidad del empleo generado se encuentra mayormente distribuido en otras categorías de empleo.

Lo anterior refleja varias situaciones, una de ellas es la baja calidad de los empleos en los que están mayoritariamente las mujeres, donde el *cuentapropismo*, el servicio doméstico y familiares no remunerados se caracterizan por trabajos informales, con salarios menores y mínimas garantías o derechos laborales. También refleja que las políticas de atracción de inversión extranjera, la creación de RZF y el DR-CAFTA no aportan a mejorar el empleo para ellas ni logran absorber el desempleo o desaliento laboral, lo cual se discutirá más adelante.

A pesar de la existencia de un marco legal y político bien establecido, esto no ha implicado que sea una prioridad para la política pública, ya que siguen siendo empresas que se enfocan al mercado local y principalmente concentrado en sectores como el comercio, la manufactura y empleos no profesionales ni técnicos, donde el crecimiento económico de estas industrias en las últimas dos décadas ha estado por debajo o muy cercano al promedio. En el apartado de fragmentación productiva se ahondará sobre este tema. Además, como también se expondrá más adelante, las *MiPyME* y el *cuentapropismo* es donde la mayoría de la población encuentra fuentes de empleo e ingresos, sin embargo, no cuenta con incentivos ni políticas de protección frente a los mercados globales, donde los sectores enfocados al mercado externo (entre ellas, las zonas francas) son los que mayores ganancias y crecimiento han tenido, así como mayores incentivos fiscales se les ha otorgado.

⁶ Se refiere al tipo de actividades productivas que personas particulares realizan por cuenta propia.

Las zonas francas: movilización del capital en busca de incentivos

Los tres países en análisis tienen un RZF consolidado antes de la entrada del DR-CAFTA. La inversión extranjera se ha concentrado en empresas de productos médicos y farmacéuticos, servicios compartidos y turismo, así como su principal socio comercial es Estados Unidos y tienen un marco similar de políticas de atracción de inversiones y fomento de las exportaciones (Asociación de Zonas Francas de las Américas, 2020a). El RZF tiene una estrecha relación con el CAFTA-DR, ya que ambos se complementan para la consolidación del marco legal que brinda seguridad jurídica para la movilización del capital transnacional a un bajo costo fiscal.

De acuerdo con la Asociación de las Américas, este régimen se define como una “zona acotada de libre comercio, regulada legalmente por las instituciones fiscales de un país, en el interior de la cual no rigen los derechos de aduana vigentes para el resto del territorio nacional”. Es decir, un espacio geográfico limitado dentro de un país, que se enfoca en actividades industriales y de servicios con un marco legal especial en temas aduaneros, tributarios y de comercio internacional (Asociación de Zonas Francas de las Américas, 2020a).

Parte de lo que menciona la Asociación de las Américas como un logro para la atracción de inversión extranjera es que consideran que los países en análisis cuentan con un “sólido marco regulatorio” que brinda a las empresas reglas que facilitan el comercio y otorgan beneficios arancelarios. Además, un marco que brinda mayor liberalización de las leyes de inversión y una seguridad jurídica para sus operaciones e inversiones que cuentan con reducciones tributarias. También por el lado de las regulaciones ambientales y laborales, estos regímenes establecen normas y obligaciones específicas para los RZF (Asociación de Zonas Francas de las Américas, 2020a).

República Dominicana es el sexto país en América Latina en crear un régimen específico para las zonas francas, ya que desde 1969 lo tiene constituido. Luego, Honduras en 1976 y Costa Rica en 1990. Además, estos tres países están entre los primeros cinco países de la región con mayor cantidad de zonas francas, en conjunto con Nicaragua y Colombia. Así como a su vez, todos estos mismos países son en donde mayores empleos directos se generan; de la totalidad de empresas en este régimen, en República Dominicana, Costa Rica y Honduras se genera al 31 % del total de la región (Asociación de Zonas Francas de las Américas, 2020a). La siguiente tabla lo ilustra de mejor manera.

Tabla 2. Cifras económicas del sector de zonas francas al 2019

	Costa Rica	Honduras	República Dominicana
Cantidad de zonas francas	39	39	65
Cantidad de empresas	365	289	673
Empleos directos	125.039	160.439	176.555
% población ocupada	5,7%	4 %	3,7%
Part. exportaciones	51 %	49 %	57 %
Aporte al PIB (%)	8 %	-	6 %

Fuente: Elaboración propia con base en la Asociación de Zonas Francas de las Américas, 2020a; Instituto Nacional de Estadísticas, 2016; Arce-Brenes, 2015 y la Oficina Nacional de Estadística, 2021.

Las zonas francas en estos países están conformadas por un grupo pequeño de empresas exportadoras de bienes terminados y servicios que generan empleo para menos del 7 % de la población ocupada. Además, cuentan con incentivos fiscales donde tanto en el impuesto sobre la renta como en el de dividendos e impuesto al valor agregado la tasa es de 0 %. Entonces, son empresas que generan gran cantidad de divisas por concepto de exportaciones y sus ganancias no aportan directamente al fisco de cada país.

Según cifras de la Asociación de Zonas Francas de las Américas, al 2018, el RZF exportó en América Latina y el Caribe un monto de 39 mil millones de dólares, el 42 % fueron realizadas por los tres

países en análisis y cerca del 52 % de estas se dirigieron hacia Estados Unidos (Asociación de Zonas Francas de las Américas, 2020a). Cabe destacar que los empleos creados por el RZF son muy pocos, ya que la población económicamente activa era de 303 millones de personas (Grupo Banco Mundial, 2022), es decir, solo empleaban al 0,3 % de la población.

En República Dominicana, las zonas francas al 2020 se encontraban en los sectores de servicios en un 23 %, tabaco y sus derivados en un 14 %, confecciones y textiles en un 13 % y productos agroindustriales en un 8 %. Por el lado de las exportaciones, un 31 % son productos médicos y farmacéuticos, tabaco y derivados un 15 %, productos eléctricos un 19 %, confecciones y textiles un 12 % y joyería un 7 %, entre otras. En este país, el 5 % de las zonas francas son empresas de productos médicos y farmacéuticos que realizan el 31 % del total de las exportaciones del sector (Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, 2020).

El caso costarricense es muy similar al dominicano, ya que el aumento de las exportaciones en las zonas francas creció un 125 % entre el 2014 y 2020, lo cual se vio afectado por el crecimiento que tuvo el sector de dispositivos médicos durante la pandemia. Este régimen exportó más del 50 % de las exportaciones totales del país al 2020. En cuanto a los sectores productivos, el 59 % fue de servicios, 10 % equipo de precisión y médico, 7 % alimentaria y 6 % productos electrónicos, entre otros (Promotora de Comercio Exterior, 2020).

En Honduras también este régimen aporta más del 50 % de las exportaciones totales pertenecientes a sectores productivos como el de textiles y confecciones, componentes de partes automotrices, centros de servicios compartidos y productos agroindustriales. En este país no existe una asociación específica de zonas francas como en los otros países, sin embargo, sí hay una Asociación Hondureña de Maquiladores que agrupa a las principales empresas del sector de la industria textil, que al 2020 aportaba el 4,4 % del PIB y

el 29 % del valor agregado de la industria manufacturera (Asociación de Zonas Francas de las Américas, 2020b).

Al 2020, en el mundo existían más de 5.383 zonas francas y en América Latina se encontraba el 10 %, siendo la segunda región del mundo con mayor cantidad seguido de Asia (Asociación de Zonas Francas de las Américas, 2020a). Además, en América Latina hay el doble de zonas francas que en EE. UU. y cuatro veces más que en Europa. Entonces, el capital europeo y estadounidense busca movilizarse hacia países donde se les puede dar la seguridad jurídica que exigen para invertir, así como incentivos fiscales que les permita tener mayores ganancias. El DR-CAFTA ha sido una política clave para darle mayor continuidad y seguridad a este régimen, al mismo tiempo que ha facilitado el comercio y el acceso preferencial a la tierra de corporaciones estadounidenses.

El mercado laboral durante las últimas décadas: principales problemáticas

Los tres países estudiados presentan como denominador común la agudización de la desconexión estructural entre el crecimiento económico y la generación de empleo adecuado. El caso costarricense es sumamente ilustrativo de la mencionada desconexión, ya que la brecha entre la tasa de crecimiento del PIB real y la del empleo total se ha ampliado progresivamente durante las últimas dos décadas; entre 2010 y 2018 la generación de empleo creció a una cuarta parte del ritmo de la producción, y en el cuatrienio 2014-2018 la tasa promedio del PIB fue de 3,5 %, mientras el empleo no calificado creció apenas un 0,1 % (PEN, 2019). En cuanto a República Dominicana, el PIB per cápita pasó de 1.831 dólares en 1991 a 4.176 dólares en 2010, y además mantuvo un crecimiento promedio anual del 5 % durante las últimas tres décadas. Simultáneamente, la tasa de desempleo registrada en 2011 fue la misma que en 1971, según evidencia (Caraballo-Cueto, 2016).

Por su parte, en Honduras casi se duplicó el PIB per cápita entre 2006 y 2019 (Comisión Económica para América Latina, 2023), mientras las condiciones laborales empeoraron, con especial gravedad entre la población femenina. Este país ha mostrado una fuerte ampliación de la brecha entre la tasa de desempleo masculina y femenina, marcando un punto máximo de 7,3 % en 2015. Además, tal y como señalan varios autores (Observatorio Demográfico Universitario, 2020; Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 2018), para el caso hondureño la tasa de desempleo no es reflejo fiel de la situación laboral en el país, ya que el subempleo se ha configurado como una de sus mayores problemáticas: entre 2001 y 2018 la población subempleada creció en un 299,4 %, y llegó al 62,8 % a nivel nacional en 2018.⁷

Otra problemática del mercado laboral hondureño –compartida con el costarricense– radica en el desaliento laboral.⁸ Entre 2006 y 2018 este indicador tuvo un crecimiento del 133 % a nivel nacional en Honduras (Organización Internacional del Trabajo, 2023). En cuanto a Costa Rica, esta misma base de datos registró que en 2011 había alrededor de 36 mil personas disponibles para trabajar pero desalentadas, y en 2019 la cifra llegó a 49 mil, lo cual significa un aumento del 34 %. La problemática se agudiza entre la población femenina, entre la cual el desaliento laboral se incrementó en un 52,7 % durante el mismo período, pasando de 21,8 mil en 2011 a 33,3 mil en 2019 (Organización Internacional del Trabajo, 2023). Estos datos dan cuenta de factores estructurales que limitan la participación laboral femenina, ya que según evidencia la

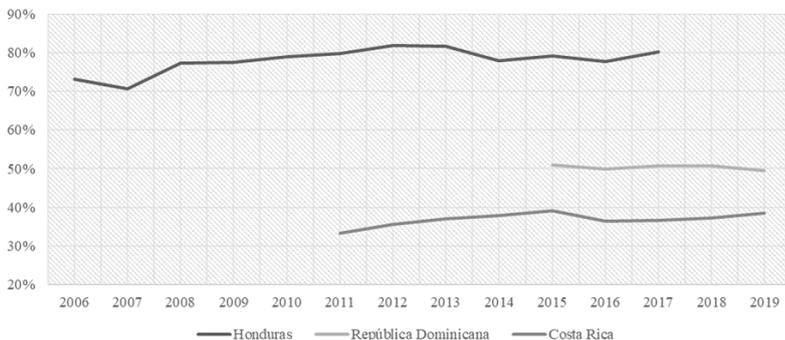
⁷ La mayor parte de la tasa de subempleo se explica por el subempleo invisible (81,8 %), el cual para efectos de las mediciones realizadas en Honduras refiere a las personas que trabajan más de 36 horas y tuvieron ingresos inferiores a un salario mínimo (Observatorio Demográfico Universitario, 2020).

⁸ El desaliento laboral contabiliza a las personas disponibles para trabajar, pero que en las cuatro semanas de referencia no lo buscaron porque se cansaron de buscar, piensan que no hay trabajo en la zona, el lugar donde trabaja está cerrado temporalmente, o bien espera otra época para trabajar porque sabe que en esta no hay, entre otras razones.

Encuesta Nacional de Hogares, para el cierre del 2019, un 11,14 % indicó que no le dan trabajo por su edad, sexo, raza o alguna discapacidad; y un 42,15 % reportó no buscarlo por tener obligaciones familiares, probablemente relacionadas con el trabajo de cuidado no remunerado (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2019).

Los tres países evidencian una incapacidad estructural para la generación de puestos de trabajo en términos cuantitativos, pero también cualitativos, haciendo referencia a que se trate de trabajo que conlleve el cumplimiento de estatutos laborales (Pérez Sáinz, 2014). Consecuentemente, en cada uno de los países han surgido distintas estrategias de autoempleo y ocupaciones movidas por la necesidad y la supervivencia socioeconómica, que se enmarcan en la informalidad. Si bien la medición de la informalidad puede variar en cada país, y dentro de ella pueden coexistir múltiples tipos de actividades –con mayor o menor explotación y vulneración de derechos–, resulta interesante atender la siguiente estimación elaborada por la OIT, en cuanto al porcentaje de la población ocupada por fuera de la formalidad.

Gráfico 4. Porcentaje del empleo fuera de la formalidad laboral (2006-2019)



Fuente: Elaboración propia con base en la Organización Internacional del Trabajo, 2023.

Si bien existen diferencias significativas en cuanto a la dimensión de la problemática en cada país –siendo Honduras el de mayor afectación–, debe atenderse que durante las últimas décadas el porcentaje de población fuera de la formalidad no ha tenido variaciones muy sustanciales, es decir, existe un estancamiento de la porción de la fuerza laboral que no cuenta con las condiciones mínimas que conlleva la formalidad.⁹ Tanto en Honduras como en Costa Rica el indicador ha tendido ligeramente al alza durante el período de estudio. República Dominicana registró una disminución de la informalidad del -1,4 % entre 2015 y 2019; sin embargo, debe señalarse que durante dicho período la informalidad estuvo presente en prácticamente la mitad de la población ocupada.

Además de la informalidad, los tres países carecen de mecanismos efectivos por parte del Estado para tutelar derechos y escasa sindicalización en el sector privado. A pesar de que en los tres países existe facultad legal para formar sindicatos en cualquier sector, en la práctica se implementan diversos mecanismos para la prohibición de facto. En República Dominicana existe registro sobre la obstrucción de algunas empresas bajo el régimen de zonas francas para la formación de sindicatos, al cancelar unilateralmente los contratos de las personas que iniciaron la organización sindical dentro de las empresas (Confederación Sindical Internacional, 2017). Estas falencias derivan en una fuerte presencia de la precariedad laboral. Para el caso de Honduras, se estimó que más del 50 % de la población ocupada se encontraba bajo relaciones laborales precarias entre 2006 y 2013 (Pineda Talavera, 2019). En Costa Rica, a modo ilustrativo se puede señalar que, durante el cuarto trimestre del 2019, el 14,10 % de la población ocupada recibía menos del salario mínimo (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2019). El incumplimiento de este derecho elemental denota que el

⁹ Son condiciones mínimas porque, tal y como expone García-Marín (2022), la condición de formalidad no necesariamente garantiza el cumplimiento de otras dimensiones de las garantías laborales, como certidumbre laboral a partir de un contrato, los ingresos mínimos legales, respeto del descanso por ley, condiciones de trabajo, etc.

ingreso a un puesto laboral no es garantía de obtener los ingresos mínimos para el sostén personal y familiar.

Distancia entre sectores: profundización de la fragmentación productiva

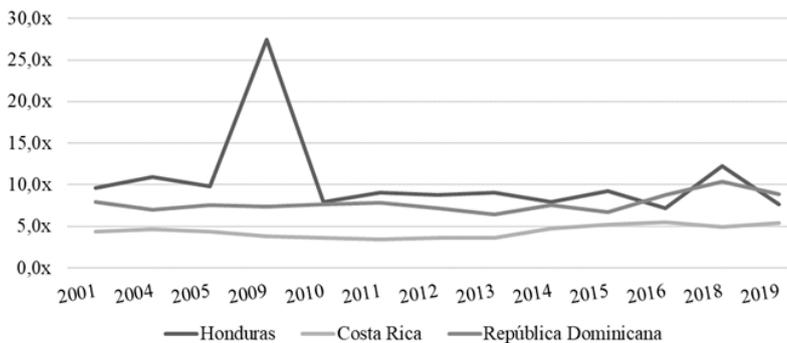
Las condiciones laborales en cada uno de los tres países han estado permeadas por la reconfiguración en cuanto a la participación de los diversos sectores en el PIB y en el mercado laboral. En el caso de las zonas francas de Costa Rica, se ha dado una transición hacia actividades con mayores requerimientos técnicos y de formación. Dicha transición puede ilustrarse con casos como el del sector textil, que en 2006 fue el tercer mayor empleador en el RZF con el 19 %, y en 2018 su participación fue de apenas el 2%. Simultáneamente, el sector de servicios creció un 449 %, y el de equipo de precisión y médico un 252 %. En 2018, ambos sectores representaron, en conjunto, el 79 % de todo el empleo en el RZF (Promotora de Comercio Exterior, 2019).

República Dominicana presenta ciertas similitudes: el sector de servicios aumentó en un 307 % su participación en el empleo bajo el RZF entre 2006 y 2019, y el de productos médicos y farmacéuticos lo hizo en un 150 % (Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, 2020). La incursión en estas actividades de mayor valor agregado conllevó el aumento progresivo de las cualificaciones requeridas para la inclusión laboral en tales sectores. Por su parte, las dos actividades que históricamente y aún en la actualidad tienen mayor peso en el empleo del RZF son de bajo valor agregado y tienen una participación mayoritariamente femenina: el 57 % en textiles y el 60,3 % en tabaco y sus derivados. En tercer lugar se ubica el sector de servicios, con participación mayoritariamente masculina (Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, 2020).

Gran parte de los empleos generados bajo el RZF requieren altas cualificaciones profesionales y técnicas; sin embargo, tal y como

evidencia el siguiente gráfico, el peso de este tipo de empleos es bajo entre el total de la población ocupada. Entonces, en Costa Rica se ha generado en promedio cerca de cinco veces más empleos en las actividades no profesionales ni técnicas en comparación con los puestos con mayores requisitos de preparación. En Honduras y República Dominicana esta proporción es aún mayor y en promedio en los primeros años del siglo XXI esto fue cercano a las diez veces, es decir, por cada empleo profesional se emplean diez no profesionales ni técnicos.

Gráfico 5. Relación de la población total ocupada asalariada del sector privado de profesionales y técnicos con las personas asalariadas del sector privado no profesionales ni técnicos y el trabajo por cuenta propia y familiar no remunerado (2001-2019)



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 2023.

La transición hacia actividades de mayor valor agregado y la exigencia de mayores cualificaciones también ha tenido un correlato en el plano salarial. Según datos de la Promotora de Comercio Exterior (2019), el salario mensual promedio en el RZF de Costa Rica durante 2018 fue 17 % mayor al del sector privado nacional. Por su parte, el salario promedio en las zonas francas dominicanas fue equivalente al 109 % del salario promedio en el sector privado formal durante el año 2021 (Mateo, 2022). Estos datos muestran que,

dentro del RZF de ambos países, se ha ido consolidando un nicho de empleos con remuneración bastante competitiva. No obstante, en el cálculo de estos promedios tienen mucha incidencia los elevados salarios devengados por puestos gerenciales y técnicos o profesionales altamente calificados, y claramente no son representativos de toda la masa salarial de las personas trabajadoras en este régimen. De hecho, en República Dominicana durante el 2019 el 72,1 % de las y los trabajadores en el RZF eran obreros, el 19,2 % técnicos y el 8,7 % administrativos, con la diversidad salarial que cada categoría ocupacional conlleva (Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, 2019).¹⁰

No se cuenta con datos que permitan cuantificar la presencia de la informalidad o la precariedad laboral en las empresas dentro del RZF; sin embargo, es posible suponer el predominio de relaciones asalariadas formales, teniendo en cuenta las gestiones de inscripción y registro que las empresas deben realizar frente a las autoridades nacionales para gozar de los beneficios fiscales. El panorama es muy diferente en las microempresas y el cuentapropismo en cuanto al nivel de formalidad y a las remuneraciones, ya que en estas se presenta con regularidad la dinámica de autoempleo –con o sin salario asignado– y de trabajo no remunerado por parte de familiares o socios/amistades. Este es uno de los varios factores de informalidad que por lo general afectan a las *MiPyME* en los tres países en estudio. Para el caso de República Dominicana, se estimó que para el cuarto trimestre del 2019 había 1.698.109 personas trabajando en el cuentapropismo informal, lo cual representó el 36 % de la población ocupada (Banco Central de la República Dominicana, 2023). En cuanto a Honduras, el cuentapropismo abarcó al 35,4 % de la población ocupada en 2019; se compone mayoritariamente por personas con la educación primaria completa

¹⁰ Durante la investigación no fue posible obtener datos sobre las remuneraciones salariales del RZF desagregados por sector de actividad económica.

y de las cuales aproximadamente el 84 % devenga menos del salario mínimo (Instituto Nacional de Estadística, 2019).

En Costa Rica se identificó que en 2019 el 79 % de las microempresas presentaron las tres características de informalidad, siendo los sectores agropecuario e industrial los que reportaron mayor incumplimiento (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2019).¹¹ Los datos de la Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares también ilustran que un 45,9 % de estas unidades productivas iniciaron por necesidad, ya sea por no encontrar trabajo como asalariado/a, la exigencia de completar el ingreso familiar o de mayor flexibilidad horaria. Estos datos ilustran la gran relevancia de este sector de la economía frente a la insuficiente generación de empleos adecuados bajo relación asalariada. Con respecto a Honduras, para el 2015 se cuantificó que de cada cien personas ocupadas, cuarenta correspondían a cuentapropistas, lo cual representa un porcentaje mayor que el empleo en el sector privado, que fue de 37,4 % (Meza, Bayardo-Cabrera y Arteaga 2015). Por otra parte, se registró que el 13 % trabajó sin remuneración salarial alguna. El cuentapropismo se presentó principalmente en sectores de baja especialización y muy propensos a la informalidad, como la agricultura, el comercio y la explotación de minas y canteras.

Como se mencionó, no se cuenta con datos precisos sobre la presencia de informalidad en las zonas francas de los países en estudio, lo cual no significa que no existan irregularidades y violaciones a derechos laborales. En República Dominicana se alertó, incluso antes de la entrada en vigor del DR-CAFTA, sobre la vulnerabilidad laboral en las zonas francas, que afecta con especial gravedad a las mujeres a través de discriminación sexual por motivo de embarazo (Human Rights Watch, 2004). Recientemente, una investigación identificó que un 56 % de las personas encuestadas reportó haber sufrido algún tipo de violencia laboral y el porcentaje

¹¹ Las tres condiciones mencionadas refieren a la no posesión de cédula jurídica, ausencia de registros contables formales y de salario fijo asignado de forma permanente.

umenta entre las mujeres (63 % vs. 41 %) (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2022).

En Honduras también se han registrado atropellos que afectan mayoritariamente a mujeres; se estima que entre 1996 y 2007 más de 74 mil trabajadoras de maquilas fueron despedidas sin que se honren las obligaciones legales posteriores (Centro de Estudios de las Mujeres, 2009). Estas unidades textiles han aprovechado durante muchos años los beneficios fiscales del RZF; sin embargo, en Honduras se han caracterizado por tener poco arraigo con el lugar donde se domicilian coyunturalmente. Además, han utilizado distintas estrategias para difuminar obligaciones laborales, como el cierre y reapertura bajo nuevo nombre, o el traslado de operaciones a otros países. La escasa fiscalización laboral junto con los sustanciales beneficios fiscales configuran un escenario muy atractivo para la maximización de utilidades:

Por otro lado, se debe considerar que el 76 % de la industria maquiladora es de capital extranjero, y que en Estados Unidos el salario diario es de US\$ 56; lo que indica que estas transnacionales se ahorran US\$ 50,10 por obrera en concepto de salarios; es decir, cerca de US\$ 4.940.000 diarios. Sumándole a esta impresionante cifra, todos los impuestos que no pagan al Estado por las exoneraciones fiscales de que gozan, además de la plusvalía propia del negocio, es válido afirmar que las grandes ganadoras en estas largas cadenas de producción son las transnacionales textiles (Centro de Estudios de las Mujeres, 2009, p. 44).

Para el caso de Costa Rica, no se cuenta con datos sobre el nivel de cumplimiento o incumplimiento de los derechos laborales en los sectores con mayor cantidad de empleos bajo el RZF, como lo son los servicios y los dispositivos médicos y de precisión. Sin embargo, tal y como sucede en el sector privado en general, en las zonas francas también se ha registrado hostigamiento y despidos injustificados, que dificultan la organización sindical (Confederación Sindical Internacional, 2009). Las actividades donde proliferan

con mayor abundancia las violaciones a la normativa laboral están por fuera del RZF, como la agroindustria, el sector de comercio, la construcción, etc.

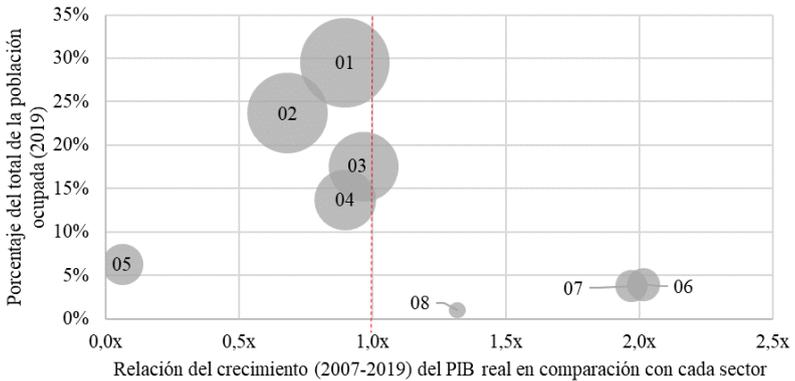
Como punto de partida del análisis se considera la existencia de una estructura productiva heterogénea con diferencias intere intrasectoriales, siendo el sector de las *MiPyME* un claro ejemplo de esta dinámica estructural, así como el RZF ha configurado una especie de burbujas económicas que concentra a un grupo pequeño de corporaciones con una baja incidencia en la generación de empleo pero con una alta generación de divisas exentas de impuestos a las ganancias. Como se ha mencionado anteriormente, el DR-CAFTA ha jugado un papel importante en el marco de la seguridad jurídica para la movilización del capital, donde empresas estadounidenses tienen mayor ventaja competitiva debido a los paquetes de incentivos que ha implicado el RZF, sumado a las facilidades de comercio exterior libre de aranceles y legislación para la compra de tierras, para la reglamentación de las relaciones laborales y grados de permisividad para el acaparamiento de recursos naturales.

Para ilustrar de mejor manera la fragmentación productiva –la cual ha ensanchado la heterogeneidad estructural existente y ha generado distancias entre el RZF y el régimen definitivo (economía local) con un DR-CAFTA que ha marcado una serie de reglas de comercio y competitividad que separan las actividades económicas–, se elaboraron gráficos de dispersión que comparan el crecimiento promedio del PIB entre el 2007 y 2019 con el total de la población ocupada al 2019, donde se agrupan las distintas actividades económicas en nueve conjuntos sectoriales representados por una burbuja y que es la agrupación realizada por CEPALSTAT en sus estadísticas macroeconómicas.¹² El tamaño de la burbuja indica el

¹² Cada conjunto sectorial se corresponde con la siguiente numeración: 1) Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; 2) Comercio al por mayor y al por menor, reparación de bienes, y hoteles y restaurantes; 3) Administración pública, defensa, seguridad social obligatoria, enseñanza, servicios sociales y de salud, y otros servicios

aporte al empleo nacional y se lee con el eje izquierdo. Luego, el eje inferior hace una comparación del crecimiento promedio de cada conjunto sectorial con el crecimiento promedio del PIB a precios constantes. Es decir, indica cuánto crece una determinada industria en relación con el crecimiento del PIB, que es el promedio nacional.

Gráfico 6. Honduras: relación entre el crecimiento promedio del PIB a precios constantes con cada conjunto sectorial y su peso relativo en el total de la población ocupada (2007-2019)



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 2023.

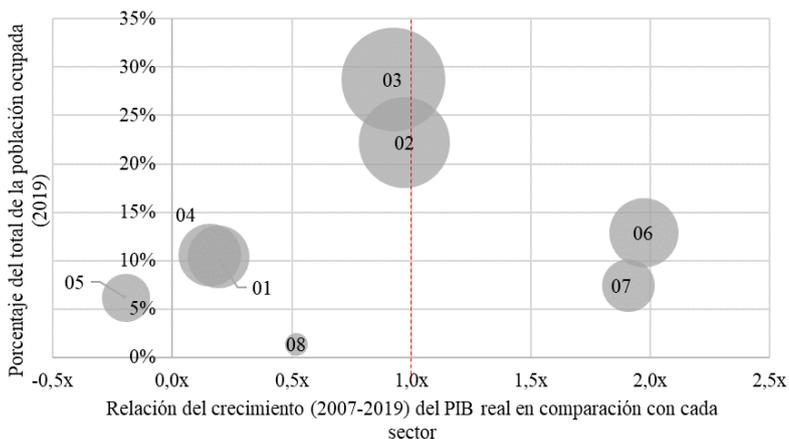
La economía hondureña muestra un claro distanciamiento entre los conjuntos 07 y 06, de intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler y el transporte, almacenamiento y comunicaciones, con el resto de las actividades. Como ya se ha mencionado en apartados anteriores, estas están principalmente constituidas en el RZF. Su crecimiento entre 2007 y 2019 ha sido superior en dos veces al promedio nacional (PIB). Además,

comunitarios, sociales y personales; 4) Industrias manufactureras; 5) Construcción; 6) Intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; 7) Transporte, almacenamiento y comunicaciones; 8) Suministro de electricidad, gas y agua; 9) Explotación de minas y canteras. Cabe destacar que esta última no se logra ver en los gráficos debido al pequeño aporte en el empleo total.

se puede observar que las burbujas más grandes son las que mayores empleos generan y a su vez su crecimiento promedio ha sido igual o inferior al promedio del PIB (1.0x una vez, indicado con una línea vertical punteada). Luego, el sector construcción da como resultado un rezago general ya que crece muy inferior a los demás sectores, así como su peso en el empleo es de 6,3 %.

Entonces, tenemos un conjunto de burbujas que representan mayoritariamente a la economía local y compuestas por *MiPyME*, las marcadas del 01 al 04 en total empleaban al 84 % de la población ocupada pero su crecimiento promedio ha sido inferior al promedio nacional. Paralelamente, un conjunto sectorial (06 y 07) que empleaba únicamente al 7,8 % crece en más del doble que el resto de la economía. Es claro que ese crecimiento implica ganancias para las empresas que están en estos sectores, pero como mencionamos anteriormente, los incentivos fiscales y arancelarios les permiten acumular más rápido.

Gráfico 7. Costa Rica: relación entre el crecimiento promedio de PIB a precios constantes con cada conjunto sectorial y su peso relativo en el total de la población ocupada (2007-2019)

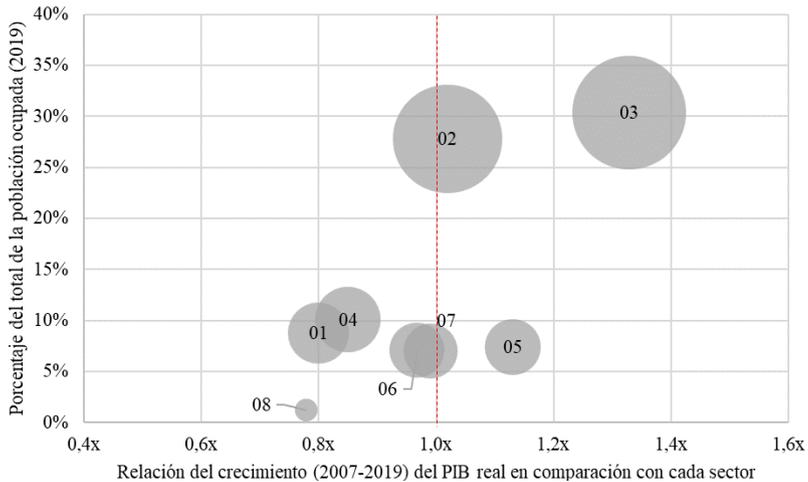


Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 2023.

En Costa Rica ocurre el mismo fenómeno de desvinculación entre el crecimiento económico y la generación de empleo. Igualmente, los conjuntos sectoriales 06 y 07 se distancian cerca del doble del crecimiento del PIB a precios constantes. En este caso, los conjuntos 03 de administración pública, defensa, seguridad social obligatoria, enseñanza, servicios sociales y de salud, y otros servicios comunitarios y el 02 de comercio al por mayor y al por menor, reparación de bienes y hoteles y restaurantes son los que más aporte a la oferta de empleo generan, un 51 % del total. A su vez, estos mismos han crecido muy similares al promedio de la economía nacional (1.0x). En el caso del rezago económico, además de la construcción que igualmente se vio en Honduras, se le suman el 04 de industria manufacturera y el 01 de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pescas, que en conjunto aportaban el 28 % del empleo al 2019.

Es así como se ha ido profundizando la fragmentación productiva en economías donde las distancias entre sectores se han dado como una estructura productiva que les ha caracterizado históricamente. Reflejo de una baja en la inversión pública relacionada a la construcción y sectores principalmente compuestos por *MiPyME* que tienen muchas limitantes de recursos, tecnología y capacitación, y que aun así deben competir en un contexto globalizado con un DR-CAFTA que no ha implicado mejoría en sus maneras de producción ni mejoramiento de las condiciones de empleo y salariales.

Gráfico 8. República Dominicana: relación entre el crecimiento promedio de PIB a precios constantes con cada conjunto sectorial y su peso relativo en el total de la población ocupada (2007-2019)



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 2023 y el Banco Central de República Dominicana, 2023.

El caso de República Dominicana refleja un panorama distinto, ya que hay un mayor agrupamiento de sectores (01, 04, 06, 07 y 05) que en promedio han crecido muy similar al PIB y al mismo tiempo que tienen peso relativo en el total del empleo cercano al 10 %, individualmente. Luego, las dos industrias que se separan del agrupamiento de la mayoría de conjunto sectoriales son el 02 de comercio al por mayor y al por menor, reparación de bienes y hoteles y restaurantes y el 03 de administración pública, defensa, seguridad social obligatoria, enseñanza, servicios sociales y de salud, y otros servicios comunitarios, sociales y personales. Sin embargo, estos dos conjuntos son los que mayor empleo generan (58 % del total). Es decir, la fragmentación productiva y del mercado laboral intersectorial es menor en comparación con los otros dos países, y el distanciamiento se ha dado tanto por crecimiento económico como por aporte al empleo nacional. Pero este distanciamiento es

más corto que el que se reflejaba en Costa Rica y Honduras (06 y 07), ya que el 02 y 03 en República Dominicana crecieron muy cercano a 1.0x que es el PIB.

La similitud entre los tres países es algo que ya se ha mencionado anteriormente pero que el tamaño de las burbujas permite visualizar, las *MiPyME* son las que mayores aportes generan al empleo nacional y su crecimiento económico analizado por los conjuntos sectoriales ha sido cercano al promedio del PIB (mucho empleo y bajo crecimiento). Si a esto le sumamos la porción de empresas grandes de capital nacional, la proporción de aporte al empleo sube ampliamente, y nos quedamos solo para llegar al 100 % con el aporte del RZF (5 %-7 % de la población ocupada). Entonces, ¿por qué sostener de manera casi perpetua los incentivos fiscales y arancelarios? La acumulación del capital transnacional es el que pone las reglas del juego de mercado, y el DR-CAFTA ha sido una pieza clave para lograr esto. Un escenario global donde importa más la generación de divisas por encima de que las personas tengan más y mejores empleos.

Figura 1. Comparativo de la carga tributaria entre las *MiPyME* y las zonas francas en Costa Rica, República Dominicana y Honduras (2020)



Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría de Finanzas de Honduras, 2022; Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2022 y el Ministerio de Hacienda de República Dominicana, 2022.

La tabla anterior permite reflexionar acerca de la sobrecarga fiscal que existe en el sector de las *MiPyME* en comparación con las zonas francas. Las tasas de impuestos varían en cada país, el impuesto sobre las utilidades es de 25 % en Honduras, 27 % en República Dominicana y 30 % en Costa Rica; la retención de impuestos a los dividendos (repartir ganancias a socios) es del 10% en Honduras y República Dominicana y 15 % en Costa Rica; y el impuesto al valor agregado es del 13 % en Costa Rica, 15 % en Honduras y 18 % en República Dominicana. Adicionalmente, existen tasas diferenciadas en el de la renta dependiendo de los ingresos brutos y utilidades, pero la mayoría de las empresas pagan las tasas mencionadas anteriormente.

Esto también repercute en la fragmentación productiva ya que limita la capacidad de inversión y gastos de las empresas locales, donde deben retener el IVA a sus compradores, pagar a sus proveedores y luego hacer otro pago sobre sus utilidades y dividendos. Para las zonas francas que ofrecen pocos puestos de trabajo no hay cobro ni retención. Si bien estas generan muchas divisas y aportan a las exportaciones, no quiere decir que las *MiPyME* no puedan lograr eso, el tema se puede precisar más si se cambia el enfoque de incentivos, los esfuerzos de política e inversión pública, se eliminan las sobrecargas fiscales, se mejora la capacitación y el acceso a financiamientos no reembolsables.

Las promesas no se cumplen (y no se iban a cumplir), pero a manera discursiva han tratado de moldear una forma de ver el funcionamiento de la economía. Los calificativos de dualidad o motores de la economía están lejos de mostrar una realidad productiva, lo evidente en estos dos países es que hay burbujas económicas que están completamente separadas del resto de la economía y que operan en condiciones muy distintas a las demás actividades.

Reflexiones finales

La primera “promesa” llevada a cabo por los promotores del DR-CAFTA estuvo basada en la atracción de inversiones y la inserción de los respectivos países a nuevos mercados. Este planteamiento, más allá de ser ofrecido como virtud, más bien fue una de las principales amenazas que llevaron a cabo los promotores del tratado, de la mano de los medios de comunicación, anunciando la ruina económica en la que caerían sus países debido a la eventual exclusión. El campo de hechos y el paso del tiempo confirman que la atracción de inversión extranjera ha beneficiado casi de manera exclusiva a los capitales transnacionales, a pesar de estar geográficamente posicionadas en espacios concretos, a diferencia de las MiPyME, cuya distribución geográfica y posibilidad de encadenamientos productivos locales es más amplia, siendo el sector turismo uno de los que más destaca en los tres países.

Los actores a favor del DR-CAFTA “prometían” que la atracción de inversión extranjera tendría un efecto positivo en la generación de empleo y establecían un ligamen indisoluble en el cual la generación de empleo estaba condicionada a la llegada de capitales transnacionales. Sin embargo, el silencio de la prensa en torno a esta “promesa” dice mucho sobre sus resultados tras más de una década de implementación del tratado, ya que esa llegada de capitales extranjeros corresponde a sectores que contribuyen en mucho menor medida a la generación de empleo que lo que contribuyen las MiPyME, sector que ha sostenido la oferta laboral en los tres países de la mano del *cuentapropismo*. Asimismo, la pluralidad de las áreas de conocimiento y habilidades requeridas es más amplia que en las zonas francas, con ofertas laborales limitadas a los servicios y la manufactura en centros urbanos.

Al considerar que el cumplimiento de las “promesas” anteriores iba a solventar los problemas económicos de los países, la tercera “promesa” se basó en la consideración de que se mejoraría la capacidad en el consumo de las poblaciones de los países. Esta

“promesa”, al igual que las anteriores, desapareció de la agenda editorial de los medios de comunicación estudiados, lo cual podría estar vinculado con los desfavorables números que muestra la evidencia cuantitativa analizada en esta investigación, que indica una profundización en la fragmentación productiva y la distancia entre los sectores presentes en el RZF y las *MiPyME*, favorable para la primera a pesar de ser la segunda la que mayor impacto posee sobre la generación de empleo a lo largo de los territorios nacionales.

Por lo tanto, es posible confirmar que lo que en su momento fueron consideradas promesas, fueron en el campo de los hechos los mitos de un modelo económico cuyo objetivo ha sido favorecer a los capitales principalmente transnacionales, con fuerte influencia sobre las decisiones soberanas de los Estados, obteniendo los mayores beneficios posibles a través del otorgamiento de privilegios fiscales e impactando levemente en la generación de empleos. Tal situación ha colocado en desventaja a las *MiPyME*, sobre las cuales recae una mayor carga tributaria que las coloca en situaciones de mayor vulnerabilidad en cuanto al éxito, con consecuencias también sobre la economía de las poblaciones de los países.

El DR-CAFTA y el RZF han funcionado estratégicamente para el capital transnacional, dándoles la seguridad jurídica que requieren para movilizar sus capitales, tener una baja o nula retención sobre sus ganancias y ampliar sus cadenas de suministro con productos o servicios con aranceles cero. Al mismo tiempo que ha provocado una mayor fragmentación productiva, ya que se ha propiciado la separación de estas corporaciones con el resto de la economía y los incentivos no han podido ser aprovechados por las *MiPyME* o empresas locales en general, se produjo un desbalance en los términos de competencia debido a la sobrecarga tributaria y acceso a los mercados internacionales.

Bibliografía

Acosta, Cándida (4 de enero de 2016). DR-CAFTA: cuenta regresiva al agro. *Listín Diario*. <https://listindiario.com/economia/2016/01/04/402542/dr-cafta-cuenta-regresiva-al-agro.html>

Acosta, Cándida (28 de abril de 2007). Director Usaid dice DR-Cafta atraerá inversiones al país. *Listín Diario*. <https://bit.ly/3CjiGn9>

Alonso Rodríguez, José Antonio (2007). Fragmentación productiva, multilocalización y proceso de internacionalización de la empresa. *ICE, Revista de Economía*, 1(838), 23-39.

Alonso, Virginia; Marzonetto, Gabriela y Rodríguez, Corina (2021). *Heterogeneidad estructural y cuidados: nudos persistentes de la desigualdad latinoamericana*. Buenos Aires: Teseo.

Arce-Brenes, José A. (2021). *Estado de situación PYME en Costa Rica 2015-2019*. San José: Ministerio de Economía, Industria y Comercio. <https://bit.ly/43PJXJl>

Asociación de Zonas Francas de las Américas (2020a). *Book estadístico de las zonas francas de América 2020*. Bogotá. <https://bit.ly/3WYmFyK>

Asociación de Zonas Francas de las Américas (2020b). *Book estadístico de las zonas francas de Honduras 2020*. Honduras. https://www.media.asociacionzonasfrancas.org/media/estadisticas-pais/Honduras/2020/Book_Est._-_Honduras.pdf

Banco Central de la República Dominicana (2023). Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT). <https://bit.ly/43wPUeq>

Bértola, Luis (2016). Ciclo económico y heterogeneidad estructural. En Verónica Amarente y Ricardo Infante (Eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo, el caso de Uruguay* (pp. 19-53). Santiago: CEPAL.

Borón, Atilio (2014). América Latina y el Caribe en el tablero de la geopolítica mundial. *Revista de Estudios Estratégicos*, (1), pp. 177-188.

Bosch, Juan (1973). *El pentagonismo: sustituto del imperialismo*. México DF: Siglo XXI.

Bull, Benedicte y Kasahara, Yuri (2017). La transnacionalización de los grupos empresariales diversificados y el rostro cambiante de las élites económicas centroamericanas. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 43, pp. 37-69.

Bulmer Thomas, Víctor (2017). *La historia económica de América Latina desde la independencia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Cadarso, Pedro-Luis Lorenzo (2001). Principales teorías sobre el conflicto social. *Norba*, (15), 237-253.

Cancino Cadena, Arturo (2005). Los motivos del ALCA y los TLC con Estados Unidos. *Diálogos de Saberes: Investigaciones y Ciencias Sociales*, (23), 153-165.

Cañete Alonso, Rosa (2016). *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*. Lima: Oxfam.

Caraballo-Cueto, José (2016). Free Trade Zones, Liberalization, Remittances, and Tourism, for What?: Jobless Growth in the Dominican Republic. *International Journal of Development Issues*, 15(2), 181-200.

Ceara Hattom, Miguel (1990). *Tendencias estructurales y la coyuntura de la economía dominicana 1968-1983*. Santo Domingo: Centro de Investigación Económica.

Centro de Estudios de las Mujeres (2009). *Impacto del libre comercio en los derechos laborales de las obreras de la maquila textil en Honduras*. Tegucigalpa: Centro de Estudios de las Mujeres.

Chena, Pablo Ignacio (2010). La heterogeneidad estructural vista desde tres teorías alternativas: el caso de Argentina. *Comercio Exterior*, 60(2), 99-115.

Cimoli, Mario et al. (2005). Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina. En *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina* (pp. 9-39). Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina [CEPAL] (2023). CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>

Confederación Sindical Internacional (2017). Informe sobre las violaciones de los derechos sindicales-República Dominicana. <https://survey.ituc-csi.org/Dominican-Republic.html?lang=es#tabs-3>

Confederación Sindical Internacional (2009). Informe sobre las violaciones de los derechos sindicales-Costa Rica. <https://bit.ly/42wWEI7>

Connell-Smith, Gordon (1977). *Los Estados Unidos y la América Latina*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Consejo Monetario Centroamericano (2023). Cifras macroeconómicas regionales anuales, 1960-2016. <https://bit.ly/3js2OIZ>

Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (2020). Informa estadísticos sector Zonas Francas 2020. República Dominicana.

De León, Viviano (2007). Fernández agradece a Bush su empeño por el DR-Cafta. *Listín Diario*. <https://bit.ly/43ykILU>

Di Filippo, Armando y Jadue, Santiago (1976). La heterogeneidad estructural: conceptos y dimensiones. *El trimestre económico*, 43, 167-214.

Escalante Gonzalbo, Fernando (2017). *Historia mínima del neoliberalismo*. México DF: El Colegio de México.

Ferrero, María Dolores y Eiroa, Matilde (2016). La oposición anti-trujillista, la Legión del Caribe y José Figueres de Costa Rica (1944-1949). *Revista Complutense de Historia de América*, (42), 175-201.

Friedrich-Ebert-Stiftung (2022). *La violencia laboral en República Dominicana en el marco del convenio 190 de la OIT. Entre la naturalización y la mayor incidencia en mujeres*. Santo Domingo: Friedrich-Ebert-Stiftung.

García-Marín, Anthony (5 de abril de 2022). Entre la informalidad y la precariedad laboral. *UNED Agenda Joven*. <https://investiga.uned.ac.cr/agendajoven/entre-la-informalidad-y-la-precariedad-laboral/>

García Muñoz, Humberto (2014). El Caribe insular como encrucijada geo-estratégica, 1492-2013. En José Antonio Piqueras Arenas (Ed.), *La historia comparada de las Antillas*. Madrid: Doce Calles.

Ghiotto, Luciana (2021). Tratados de libre comercio e inversión en América Latina: un balance necesario a 25 años. En *Lex Mercatoria, derechos humanos y democracia. Un estudio del neoliberalismo autoritario y las resistencias en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.

Grupo Banco Mundial (2022). Población activa, total - Latin America & Caribbean. <https://bit.ly/3d8Dx3r>

Guzmán Espinoza, Wilson Alejandro (2011). Heterogeneidad productiva y desigualdad en el Ecuador. *Revista de Economía del Caribe*, (7), 117-143.

Herman, Edward y Noam Chomsky (1988). *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*. New York: Pantheon Books.

Human Rights Watch (2004). Discriminación Sexual por Motivo de Embarazo en las Zonas Francas de la República Dominicana: Implicaciones para el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA). <https://bit.ly/3J1oO6X>

Instituto Nacional de Estadística (2019). Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples. Honduras.

Instituto Nacional de Estadísticas (2016). Directorio de Establecimientos Económicos. Tegucigalpa. <https://bit.ly/43PKhrx>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2022). Encuesta Continua de Empleo. <https://bit.ly/43TbCsS>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2019). Encuesta Nacional de Hogares. <https://bit.ly/3N2gZPG>

Isa Contreras, Pável (2019). *República Dominicana: Mapeo y reflexiones para un desarrollo inclusivo y ambientalmente sostenible*. Santo Domingo: Friedrich-Ebert-Stiftung.

La Gaceta (1987). Ley del Sector Social de la Economía. <https://bit.ly/3MRAJFK>

La Nación (2016). TLC con EE. UU.: más importante que nunca. <https://bit.ly/43Q3cT9>

La Nación (2007a). Crece ventaja del SÍ entre electores decididos a votar. <https://bit.ly/3CntMrg>

La Nación (2007b). El TLC y la competitividad. <https://bit.ly/3P7uQqC>

La Nación (2007c). Empleo: ¿SÍ o NO? <https://bit.ly/43UjMBx>

La Nación (2007d). Generación de empleo. <https://bit.ly/43LoNMo>

La Nación (2007e). Generación de empleo atrae a los del SÍ. <https://bit.ly/3J1e2h1> *La Nación* (2006a). Arias: Puntarenas necesita TLC. <https://bit.ly/43wGqzQ>.

La Nación (2006b). El turismo y el TLC. <https://bit.ly/3ClXDQE>

La Nación (2006c). Sindicato prepara confrontación por TLC. <https://bit.ly/3qw0nIB>

La Nación (2006d). TLC con EEUU aumentaría exportación en 474 millones según estudio. <https://bit.ly/3J19Def>

La Nación (2005a). Gutiérrez asegura CAFTA traerá crecimiento y prosperidad región. <https://bit.ly/45XdxPe>

La Nación (2005b). TLC: La hora final. <https://bit.ly/42u7BKp>

La Nación (2005c). Trabajo en equipo será el éxito del TLC dijo secretario de comercio de EE.UU.. <https://bit.ly/45WJ43B>

La Nación (2004a). 500.000 empleos peligran sin TLC. <https://bit.ly/42u7BKp>

La Nación (2004b). Crecimiento sin empleo. <https://bit.ly/3MXkMOF>

La Nación (2004c). Empresarios afirman que apoyaron al presidente en cuanto al TLC. <https://bit.ly/43O6NkE>

La Nación (2004d). Empresarios piden reformar ley para aumentar competitividad. <https://bit.ly/3NnDARE>

La Nación (2004e). Lanzan campaña pro TLC. <https://bit.ly/3NmIx3I>

La Nación (2004f). Trabajadores desfilarán contra TLC con Estados Unidos. <https://bit.ly/42wqxZ4>

La Nación (2003). Pymes, competitividad y empleo dominan agenda cooperación de TLC. <https://bit.ly/3NIVZos>

Lounelsi, Mateo (12 de agosto de 2022). Trabajadores de zonas francas ganan más que los del sector privado formal. *Acento*. <https://acento.com.do/economia/trabajadores-de-zonas-francas-ganan-mas-que-los-del-sector-privado-formal-9093747.html>

Marichal Salinas, Carlos (2010). *Nueva historia de las grandes crisis financieras, una perspectiva global, 1873-2008*. Buenos Aires: Sudamericana.

Martínez Borrás, José Gabriel (2018). Libre comercio bajo asimetrías globales comerciales: Estudio de caso de la industria agropecuaria en la República Dominicana bajo el DR-CAFTA. Universitat Autònoma de Barcelona.

Mesalles, Luis (2017). Los frutos del TLC. *La Nación*. <https://bit.ly/3P4Qr2Z>

Meza, Kenia; Bayardo-Cabrera, José y Arteaga, Cinthya (2015). Aporte y características del cuenta propia en el mercado laboral hondureño. *Revista Economía y Administración*, 6(2), 166-185.

Ministerio de Economía, Industria y Comercio (2018). Memoria institucional. San José.

Ministerio de Economía, Industria y Comercio (2016). Memoria institucional. San José.

Ministerio de Economía, Industria y Comercio (2015). Memoria institucional. San José.

Ministerio de Economía, Industria y Comercio (2014). Memoria institucional. San José.

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2016). Memoria institucional. Santo Domingo.

Molina Jiménez, Iván (1991). *Costa Rica (1800-1850): El legado colonial y la génesis del capitalismo*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Molina Jiménez, Iván (2004). La exclusión electoral del Partido Comunista de Costa Rica en 1931: una interpretación institucional. *Cuadernos Americanos*, (108), 71-82.

Murillo, Álvaro (2007). El Sí monta plaza pública en Pavas. *La Nación*. <https://bit.ly/3MYPSVQ>

Murillo, Álvaro (2009). “Ya no vale discutir más si TLC es bueno o malo”. *La Nación*. <https://bit.ly/43rGwsC>

Núñez Santana, Luis (2007). Beneficios y Desafíos Económicos del DR-CAFTA. *Listín Diario*. <https://bit.ly/3P39cUo>

Observatorio Demográfico Universitario (2020). *El subempleo: una alternativa laboral para paliar la situación socioeconómica y una contradicción para el desarrollo socioeconómico de Honduras*. Tegucigalpa.

Oficina Nacional de Estadística (2022). Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples. República Dominicana. <https://www.one.gob.do/publicaciones/2022/encuesta-nacional-de-hogares-de-propositos-multiples-enhogar-2022-informe-basico/>

Oficina Nacional de Estadística (2021). Directorio de Empresas y Establecimientos. <https://bit.ly/3WYtIYk>

Organización de Estados Americanos (2022). Centro de Información de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME). Washington DC.

Organización Internacional del Trabajo (2023). ILOSTAT. <https://bit.ly/45WR3O7>

Orueta, Ignacio (2017). La financiación de las Pymes en Iberoamérica. En Instituto Iberoamericano de Mercados de Valores, *Estudio sobre la financiación de las micro, pequeñas y medianas empresas a través de los mercados de capitales en Iberoamérica*. Madrid.

Pérez Reyes, Ramón y Acosta, Cándida (2014). Sector advierte efectos DR-CAFTA. <https://bit.ly/3CmoP1O>

Pérez Sáinz, Juan Pablo (2014). *Mercados y bárbaros: La persistencia de las desigualdades de excedente en América Latina*. San José: FLACSO Costa Rica.

Petras, James (1982). El Programa de Reagan para la Cuenca del Caribe. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, (8), 79-83.

Pineda Talavera, Mario Enrique (2019). Honduras: precariedad laboral en la clase asalariada durante el modelo de acumulación neoliberal. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (63), 101-123.

Pinto-Santa Cruz, Aníbal (1973). Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Polanco, Deyanira (2007). Más de 4,000 productos no pagarán impuestos y bajarían de precios con el DR-CAFTA. *Listín Diario*. <https://bit.ly/43zD27u>

Promotora de Comercio Exterior (2020). Impacto del Régimen de Zona Franca 2015-2019. San José.

Promotora de Comercio Exterior (2019). Balance de las Zonas Francas. Beneficios netos para Costa Rica 2014-2018. San José.

Quesada Monge, Rodrigo (2013). *Keith en Centroamérica. Imperios y empresarios en el siglo XIX*. San José: EUNED.

Raventós Vorst, Ciska (2018). *Mi corazón dice no: el movimiento de oposición al TLC en Costa Rica*. San José: Editorial UCR.

Regueiro, Lourdes (2008). *Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense. Visiones desde el Mercosur y el ALBA*. Buenos Aires: CLACSO.

República de Costa Rica (2002). Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas. <https://bit.ly/3oYkqiA>

República de Honduras (2008). Ley de Fomento, Desarrollo y Competitividad de las MIPYME. <https://bit.ly/43NSJYo>

República Dominicana (2008). Ley de Régimen Regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES). <https://bit.ly/43Rtdl3>

Rivera Fernández (2016). Sectores productivos al acecho en DR-Cafta. *Listín Diario*. <https://bit.ly/45Pb8WJ>

Rodríguez, Modesto y Severino, Jairon (2007). Los empresarios creen positivo para el país inicio del DR-Cafta. *Listín Diario*. <https://bit.ly/3Cl7vKt>

Ruiz Caro, Ariela (2005). Repercusiones del fracaso de la OMC en Cancún en la conformación del ALCA. En Germán Sánchez Daza y Jaime Estay (Eds.), *El ALCA y sus peligros para América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Ruiz, Cristina (2019). *El poder de las promesas y las promesas del poder. La Argentina en un tiempo de oportunidad*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Sachs, Jeffrey (1988). Políticas comerciales y de tipo de cambio en programas de ajuste orientados al crecimiento. *Estudios Económicos*, 3(1), 77-108.

Secretaría de Desarrollo Económico (2017). Informe técnico de rendición de cuentas, 2014-2017. Tegucigalpa.

Secretaría de Desarrollo Económico (2015). Estrategia de fomento al emprendimiento de Honduras. Tegucigalpa. <https://bit.ly/3X68R5p>

Secretaría de Industria y Comercio (2013). Memoria 2012. Tegucigalpa.

Secretaría de Industria y Comercio (2012). Memoria 2011. Tegucigalpa.

Selser, Gregorio (2010). *Cronología de las intervenciones extranjeras en América Latina. Tomo IV, 1946-1990*. México DF: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de Ciencias y Humanidades.

Selser, Gregorio (1990). *Los documentos de Santa Fe I y II*. México DF: Universidad Obrera de México.

Serna Hidalgo, Braulio (2016). *Honduras: políticas de ajuste, inequidad y crecimiento*. Kyoto: The Center for Integrated Area Studies.

Severino, Jairon (2007). Importadores esperan rebajas por DR-Cafta. *Listín Diario*. <https://bit.ly/3Njfy0L>

Sistema de Integración Centroamericana (2023). Centro Regional de Promoción de la MIPyME (CENPROMyPE). <https://bit.ly/42BF5Xg>

Sunkel, Osvaldo e Infante, Ricardo (2009). *Hacia un desarrollo inclusivo, el caso de Chile*. Santiago: CEPAL.

Taracena Arriola, Arturo (1993). Liberalismo y poder político en Centroamérica (1870-1929). En Víctor Hugo Acuña Ortega (Ed.), *Historia general de Centroamérica. Tomo IV, las repúblicas agroexportadoras*. Madrid: FLACSO.

Tole, José Julián (2013). Los TLC de Estados Unidos con países latinoamericanos: un modelo de integración económica “superficial” para el continente americano. *Revista Derecho del Estado*, (30): 251-300.

Universidad Nacional Autónoma de Honduras (2018). *Situación del empleo en Honduras. Lineamientos para la formulación de una estrategia nacional de generación de empleo*. Tegucigalpa.

Vera, Julieta y Salvia, Agustín (2009). Heterogeneidad estructural, segmentación laboral y distribución del ingreso en el gran Buenos Aires: 1992-2003. En Julio César Neffa, Enrique De la Garza Toledo y Leticia Muñiz Terra (Comps.), *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales. Vol. II* (pp. 350-410). Buenos Aires: CLACSO.

Villasuso, Juan Manuel (2000). *Reformas estructurales y política económica en Costa Rica*. San José: CEPAL.

Tabla de abreviaturas

CIA	Agencia Central de Inteligencia (en inglés <i>Central Intelligence Agency</i>)
CNZFE	Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (en inglés <i>Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement</i>)
FMI	Fondo Monetario Internacional
ILPES-CEPAL	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MICM	Ministerio de Industria, Comercio y <i>MiPyME</i>
MiPyME	Micro, pequeña y mediana empresa
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PIB	Producto Interno Bruto
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior
RZF	Régimen de Zonas Francas
TLC	Tratados de Libre Comercio

Anexo 1. Tabla comparativa de MiPyME

	Honduras	Costa Rica	República Dominicana
Marco legal y política pública	<p>Legislación: 1) 1984, Sector social de la economía que reglamenta diversas formas de propiedad y empresa. 2) 2006, Defensa y promoción de la competencia con una reglamentación de "buenas prácticas" y algunas prohibiciones sobre libre comercio. 3) 2008, Fomento y desarrollo de la competitividad de las MiPyME como principal reglamentación y caracterización que fue de una estrategia nacional de apoyo a este sector.</p> <p>- Estrategia de fomento al emprendimiento 2014-2018 en el marco de una Mesa Nacional de Emprendimiento que involucró a más de veinticuatro organizaciones privadas, organismos internacionales, universidades y el Gobierno.</p> <p>- Dirección de Fomento de la MiPyME de la Secretaría de Industria y Comercio que opera desde 2001.</p>	<p>Legislación: 1) 2002, marco normativo que promueva a largo plazo el sector de las MiPyME.</p> <p>Dirección General de Apoyo de la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPyME).</p> <p>Fondo de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FODEMiPyME).</p> <p>Consejo de emprendimiento.</p> <p>Red Institucional de Apoyo a la PyME y emprendedores.</p> <p>Sistema de Banca para el Desarrollo.</p>	<p>Legislación: 1) 1997, Decreto que crea el Programa de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPyMES) que en el 2001 pasa a carácter de Consejo como organismo autónomo del Estado. 2) 2008, Ley que establece un régimen regulatorio para el desarrollo y competitividad. 3) 2012-2017, Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 y reorganización del Ministerio de Industria, Comercio y MiPyME.</p> <p>- Leyes del 2008 que establecieron un marco regulatorio e institucional alrededor del emprendimiento y las MiPyME.</p> <p>- Iniciativa Presidencial para el apoyo y la promoción de las MiPyME conformado por un Consejo Consultivo compuesto por catorce entidades públicas y quince asociaciones empresariales.</p>
Organizaciones e iniciativas	<p>Red CDE-MiPyME que apoya la formalización de negocios y el acceso al financiamiento con más de diez centros de atención en diferentes regiones del país.</p> <p>La Unidad de Apoyo a la PyME de la Cámara de Comercio e Industria de Cortés, el Consejo Nacional de la MiPyME, la Red Nacional de Emprendimiento de Honduras, la Asociación Nacional de Mediana y Pequeña Industria y el Consejo Hondureño de la Empresa Privada.</p>	<p>CREAPyME: Centros Regionales de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, cuyo propósito es acompañar a las MiPyME y emprendedores/as en la oferta de servicios que contribuyan con su proceso de formalización, mejorar su competitividad y potencializar el desarrollo empresarial. Estos Centros pueden ser tanto públicos como privados. También, son conocidos como CIDE-PyME. Varios ministerios e instituciones públicas.</p>	<p>En el 2011 se crean los Centros MiPyME como una iniciativa público-privada con más de veinte centros de atención a empresa en cuanto a obtención de créditos y asesoría.</p> <p>Confederación Dominicana de MiPyME, el Fondo para la MiPyME (FOMIPyMES), el Observatorio MiPyME, la Dirección de Emprendimiento de la Secretaría, el Departamento de Incubación y muchas otras.</p>

Fuente: Centro de Información de micro, pequeñas y medianas empresas del Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de Estados Americanos (2022).

El impacto de los tratados de libre comercio sobre el acceso a trabajo para las mujeres habitantes de la Ciudad de Guatemala

*Andrea Fernanda López Rodríguez, Ixkik Zapil Ajxup,
Jeffrey Velásquez y Ana Valeria Escobar de León*

Introducción

Los tratados de libre comercio (TLC) son una herramienta del capital transnacional para asentarse en los Estados neoliberales que han adoptado la promoción y defensa de la propiedad privada y el libre mercado como prioridades económicas, de tal manera que el mejoramiento de la capacidad de la economía nacional para competir en el mercado internacional pasa a ser uno de los objetivos de la política económica, fiscal y social. En este estudio nos preguntamos sobre la relación que tienen los TLC sobre las políticas públicas y programas sociales de la Ciudad de Guatemala sobre las mujeres, específicamente, sobre el trabajo remunerado y no remunerado que realizan.

Anteriormente se ha investigado los impactos de los TLC en Guatemala sobre el crecimiento económico, las inversiones

extranjeras, el trabajo y los sectores productivos como la agricultura y la manufactura; en algunos de esos estudios se ha señalado que los TLC representan para países como Guatemala una presión externa para empujar a los sectores económicos como la manufactura hacia medidas de aumento de la productividad y de la producción, y esta presión se convierte en prácticas de explotación laboral cuando se busca reducir los costos de esa producción aumentada para la competencia en el mercado internacional.

Otro de los hallazgos que existen sobre el tema se refiere al impacto de los TLC y las modificaciones a las instituciones y las leyes nacionales que provocan sobre la inversión pública en servicios y programas sociales; la reducción de aranceles y la liberalización económica están relacionadas con la disminución de la intervención del Estado en la atención que puede brindar en la educación, la salud, la seguridad social y las pensiones. Una consecuencia de estos cambios en la política social es la reducción de la cantidad de personas que pueden acceder a estos servicios y programas y también la reducción de la calidad y alcance de estos.

Ante ese contexto, el Estado ha optado por modificar la ley a favor de la inversión extranjera para la creación y retención de empleos en el sector de manufactura textil y en crear programas de capacitación y formación para el emprendedurismo para promover que las personas puedan obtener ingresos a través de negocios propios. En este estudio buscamos sistematizar estos hallazgos y relacionarlos entre sí para abrir una discusión sobre el trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres.

El tema central de este estudio es la relación entre el neoliberalismo, los tratados de libre comercio y las políticas y programas de trabajo para las mujeres en la Ciudad de Guatemala. A estos sumamos la distinción entre trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres, refiriéndonos como trabajo no remunerado al trabajo que es realizado en el ámbito familiar y comunitario que no es reconocido en su aporte a la economía y por el cual las mujeres no

reciben una retribución económica directa, y que algunas autoras llaman trabajo o economía del cuidado.

Existe escasa información sobre esta relación entre los TLC y la política que afecta la economía de las mujeres en la Ciudad de Guatemala, y con nuestro estudio esperamos contribuir a la discusión sobre el tipo y la calidad del empleo al que tienen acceso las mujeres y el vínculo con la liberalización del mercado, así como a la discusión sobre las acciones que el Estado está ejecutando de frente a estos cambios y las necesidades de participación y autonomía económica de las mujeres.

Para llegar a hacer esta contribución, hemos iniciado con una revisión de literatura sobre los tratados de libre comercio y el neoliberalismo, hemos consultado investigaciones sobre estos temas y su impacto en las mujeres para contar con antecedentes que nos permitieran definir nuestra aproximación a los dos TLC que escogimos para nuestro estudio: el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA) y el Tratado de Libre Comercio entre México y Centroamérica. Hemos escogido estos dos tratados por la importancia de estos países en la economía guatemalteca y por la antigüedad de ambos tratados (2004 y 2011, respectivamente), lo cual nos permitía contar con más posibilidades de información sobre resultados e impacto sobre nuestro tema.

La literatura fue revisada con una guía de preguntas que nos ayudó a recolectar insumos teóricos y hallazgos para los pasos posteriores de nuestra investigación. El interés fue puesto en conocer cuáles habían sido los conceptos y teorías usadas por autoras y autores para abordar el estudio de los TLC y mujeres, qué visión proponían sobre el trabajo de las mujeres en el contexto de la liberalización económica, cómo se abordaba el trabajo no remunerado de cuidado cuando se habla de participación económica de las mujeres y los análisis del rol del Estado en el contexto de los TLC frente a una problemática en las relaciones laborales.

Al tener definidos los tratados que se estudiarían, se elaboraron preguntas guía para leer los documentos finales de cada uno y crear una matriz de análisis con los subtemas que recogimos con las preguntas: objetivos del tratado, sectores productivos prioritarios, menciones sobre el trabajo y las mujeres, acuerdos sobre normativa laboral, menciones a inversión pública en servicios y programas sociales.

Aplicamos un procedimiento similar al escoger los ejemplos de intervenciones estatales para la promoción del empleo y emprendedurismo de las mujeres, para estos nos enfocamos en temas como qué oportunidades y opciones representan para las mujeres, el reconocimiento del trabajo no remunerado y si abordan la problemática de la tensión del tiempo de las mujeres que desempeñan trabajo de cuidado familiar y empleos remunerados o emprendimientos propios. Los ejemplos que escogimos para hacer este análisis son la Dirección de Mejoramiento de las Condiciones Socioeconómicas de la Mujer, el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032 (2014-2032). Para estos casos, realizamos solicitudes de información pública a las instituciones encargadas, y nuestra guía de preguntas fue aplicada a esos documentos obtenidos.

Para cada una de estas etapas de la investigación, realizamos sistematizaciones con las respuestas a las preguntas que hicimos y la revisión bibliográfica, y el resultado son los capítulos que conforman este artículo. Esta investigación se apegó a una metodología de investigación documental, con las lecturas realizamos una sistematización de teorías, conceptos, hallazgos y ejemplos de la relación que pretendemos hacer visible: el vínculo entre el neoliberalismo, tratados de libre comercio y las políticas vinculadas al trabajo de las mujeres.

El primer capítulo aborda nuestro marco teórico y describe el contexto del Estado neoliberal desde el cual abordamos nuestro análisis. En él exponemos cómo las propuestas teóricas del

neoliberalismo concurren con los objetivos de los tratados de libre comercio. También hacen parte de este capítulo las contribuciones teóricas de autoras que se han ocupado de la división sexual del trabajo y la desigualdad entre hombres y mujeres en cómo se trata la participación económica, el trabajo de cuidado y la tensión del tiempo.

Terminamos el capítulo con una breve presentación de los hallazgos de otros estudios que apoyan la idea de una relación entre neoliberalismo, tratados de libre comercio y políticas del Estado sobre el trabajo de las mujeres en Guatemala.

El segundo capítulo es una presentación de los antecedentes encontrados en nuestra revisión bibliográfica sobre las mujeres y los tratados de libre comercio en Latinoamérica, en él analizamos cinco aspectos que nos interesaron de la literatura: la concepción sobre el trabajo no remunerado y de las mujeres; la alusión a la economía del cuidado; la relación del Estado y los tratados de libre comercio; el papel del Estado sobre las relaciones de trabajo; y la mención de los ámbitos donde los tratados de libre comercio afectan la vida de las mujeres.

En el tercer capítulo abordamos el contenido de los dos tratados de libre comercio que fueron parte de nuestro estudio, presentamos las características de cada uno y describimos cuestiones como los objetivos, el contenido de los capítulos sobre trabajo y los sectores productivos que más importancia reciben por los Estados que son parte de cada acuerdo; además encontramos que no existe en ninguno de los dos tratados una mención sobre las mujeres y el trabajo, únicamente existe una alusión a la erradicación de la discriminación por género en el ámbito laboral dentro del DR-CAFTA.

Dentro del mismo capítulo ubicamos la sistematización de los estudios que han indagado sobre los impactos de los tratados de libre comercio en las mujeres de Guatemala, discutimos cómo las maquilas son el principal lugar donde se observan los efectos de la desregularización del trabajo sobre las mujeres según los hallazgos de varias autoras.

El capítulo cuatro comprende los ejemplos de intervenciones estatales sobre la participación de las mujeres que tomamos para analizar el cruce entre el Estado neoliberal y las políticas públicas dirigidas hacia la participación económica de las mujeres. En este capítulo respondemos a las preguntas sobre los objetivos del libre mercado y la liberalización de la economía presentes en las políticas y programas que buscan aumentar el acceso de las mujeres a un ingreso económico, como en la ausencia de medidas que alivianan y distribuyen la carga de trabajo no remunerado de cuidado que las mujeres realizan.

Aquí encontramos algunos datos sobre el alcance de estos programas, los objetivos que persiguen y los conceptos que se manejan desde la planificación del Estado respecto al problema de la desigualdad económica entre hombres y mujeres y las barreras sociales que existen para la autonomía económica de las mujeres.

Finalmente, en el último capítulo plasmamos algunas conclusiones que recuperamos de las respuestas a nuestras preguntas sobre la relación entre neoliberalismo, TLC y políticas públicas sobre el trabajo de las mujeres. Destacamos a los tratados de libre comercio como herramientas del neoliberalismo para la expansión del libre mercado, donde las mujeres son sujetas de explotación por falta de acciones de protección del Estado en el empleo y por ausencia de medidas del Estado a favor de una economía del cuidado que no recaiga única ni principalmente sobre las mujeres.

Este estudio aporta un tejido de ideas que pueden servir a las discusiones sobre el neoliberalismo y los tratados de libre comercio para considerar lo que significa para un país como Guatemala reducir la capacidad del Estado para responder a las necesidades de las personas en el acceso al trabajo, los servicios de cuidado y de protección de sus derechos laborales.

El trabajo que realizamos apunta a seguir indagando sobre las implicaciones de la liberalización de la economía para las mujeres y el tipo de oportunidades que existen con el modelo actual de atracción de la inversión de capital extranjero para la competencia

en el mercado internacional, considerando la realidad del trabajo en la industria de manufactura textil en las maquilas de Guatemala y la ausencia de medidas suficientes del Estado para hacer respetar los derechos laborales y garantizarlos para las mujeres trabajadoras.

Además, esperamos que esta sistematización de teorías y hallazgos pueda motivar el interés en realizar trabajos más largos y profundos sobre el tema que abordamos, pues es necesario contar con información más actualizada para elaborar un diagnóstico más detallado de los problemas que enfrentan las mujeres al buscar un empleo remunerado y cargar con responsabilidades asignadas socialmente sobre el trabajo de cuidado.

Los tratados de libre comercio y el trabajo de las mujeres en Ciudad de Guatemala

Este análisis propuesto acerca de los tratados de libre comercio, las políticas públicas y el trabajo de las mujeres de la Ciudad de Guatemala se encuentra enmarcado en el contexto de un Estado neoliberal. Dicho Estado históricamente ha incorporado estos instrumentos técnicos y políticos como una herramienta para implementar una serie de ajustes institucionales y legales con la finalidad de atraer la inversión de capital extranjero y liberalizar la economía nacional.

Enmarcar el análisis de esta manera es necesario para encontrar las justificaciones que se hacen desde la política para alcanzar los niveles de crecimiento económico y competitividad que constituyen los objetivos de desarrollo para el Estado actual. Cuando se habla de neoliberalismo en América Latina, se alude también a la sucesión de etapas en las que los Estados adoptaron medidas económicas para responder a las crisis de los años setenta, con las cuales se buscó inicialmente imponer un modelo de acumulación.

Dichas etapas se componen de reformas y cambios que promulgaron la limitación de la capacidad estatal de actuar y regular la economía de los países. En la primera fase, Antonio Elías (2015) describe el rol de los militares para frenar las democracias que hacían más difícil la imposición del nuevo modelo. A sus palabras,

se recurrió a dictaduras militares y/o gobiernos autoritarios como instrumentos para destruir la capacidad de resistencia de los trabajadores, ilegalizando sus organizaciones sindicales y las fuerzas políticas que los representaban, a la vez que intervenían las universidades y perseguían a los intelectuales (p. 46).

La segunda fase se encuentra ligada directamente con la adopción del Consenso de Washington, en el cual se propone que la manera más viable para obtener el crecimiento económico es a través de la participación libre en el mercado internacional. Es decir, se promueve abrir la economía hacia el exterior para permitir el ingreso de capitales extranjeros que, a la vez, aumenten las exportaciones nacionales.

La tercera fase es la etapa de la institucionalización de los objetivos del Consenso de Washington. En esta fase es clave el papel de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para la implementación de las reformas necesarias en materia de privatizaciones, desregulaciones en los mercados y protección de los derechos de propiedad de los capitales transnacionales.

Es necesario mencionar que en América Latina uno de los efectos del neoliberalismo es la aceleración en los avances de la globalización y de la influencia del capital internacional sobre los territorios de la periferia que son explotados por sus recursos naturales y fuerza de trabajo. Además, sus impactos repercuten sobre el acceso a servicios públicos y derechos como la salud y la seguridad social, pues

una vez que los espacios de la periferia fueron incorporados a las relaciones capitalistas de producción, el imperialismo siguió avanzando más allá de los límites impuestos por la geografía mediante la mercantilización de sectores de la vida económica y social antaño preservados al margen de la dinámica predatoria de los mercados, como los servicios públicos, los fondos de pensión, la salud, la educación, la seguridad, las cárceles y otros por el estilo (Borón, 2012, en Elías 2015, p. 55).

En la teoría, el neoliberalismo se sustenta en la valoración de las libertades individuales y la dignidad como los pilares de la civilización (Harvey, 2007), siendo el libre mercado el lugar donde esas libertades pueden ser expresadas a través de intercambios que abarquen todos los aspectos de la vida. Sin embargo, en la ética, el neoliberalismo “sostiene que el bien social se maximiza al maximizar el alcance y la frecuencia de las transacciones comerciales y busca atraer toda la acción humana al dominio del mercado” (Harvey, 2007, pp. 9-10). Es esencial mencionar que, para el neoliberalismo, el mercado logra una función de elevación de la humanidad pues incentiva la competencia y el mejoramiento de la producción que genera riqueza, por lo tanto, se defiende la idea de no intervención en el mercado con el objetivo de alcanzar estos intereses señalados.

Harvey (2007) señala que el neoliberalismo se compone de los siguientes principios:

1. *Desregulación*: el neoliberalismo enfatiza la supresión de regulaciones estatales y limitaciones al libre mercado. Esto incluye la reducción del control del gobierno sobre la economía, la remoción de las protecciones laborales y la promoción del libre mercado.
2. *Privatizaciones*: considerando que el libre mercado es visto como la manera más eficiente de hacer uso de los recursos, se propone la privatización de los bienes, servicios y empresas públicas para que sea el sector privado quien mejore la

calidad y la eficiencia de los servicios a través de la competencia en el mercado. Esto incluye privatizar los servicios de salud, educación, transporte, comunicaciones y los bienes naturales, entre otros.

3. *Medidas de austeridad fiscal*: el neoliberalismo promueve la reducción de los presupuestos estatales para servicios, programas sociales, sistemas de protección social y pensiones, argumentando que la no intervención del Estado en la economía es necesaria para el libre mercado.
4. *Financiarización*: en el contexto actual del capitalismo, el sector financiero tiene un rol central en el crecimiento económico, pues la financiarización y la especulación pasaron a ser una manera para el movimiento del capital a través de la compra y venta de acciones.
5. *Globalización*: la globalización es tratada como un elemento necesario para la expansión del libre mercado. Dado que los Estados intervienen menos y las limitaciones al flujo de capitales son reducidas, se permite el crecimiento de las inversiones con capitales extranjeros y las empresas multinacionales, la terciarización de los empleos. Es decir, el capital logra entrar en nuevos territorios.

Como se puede observar, el neoliberalismo se preocupa por delimitar las acciones del Estado sobre la economía, ya que sus primeros pensadores consideraban que “las decisiones estatales [...] estaban condenadas a estar sesgadas políticamente en función de la fuerza de los grupos de interés implicados en cada ocasión (como podían ser los sindicatos, las organizaciones ecologistas, o los grupos de presión empresariales)” (Harvey, 2007, p. 26). De esta cuenta, el neoliberalismo asigna al Estado las tareas de favorecer y proteger los derechos de propiedad privada individual, el cumplimiento de la ley, las instituciones del libre mercado y del libre comercio (Harvey, 2007, p. 72).

Por ende, se puede establecer que el Estado neoliberal es aquel donde la propiedad privada es promovida y protegida con leyes que son aplicadas imparcialmente. Así, las privatizaciones son el resultado de la promoción de la propiedad privada individual como la clave para el desarrollo y la riqueza. Consecuentemente, los tratados de libre comercio sirven como un instrumento encargado de hacer énfasis en el tema legal e institucional, precisamente porque se requiere de reglas que den seguridad a las inversiones extranjeras sobre la propiedad. Harvey (2007) observa que “la ausencia de claros derechos de propiedad privada –como ocurre en muchos países en vías de desarrollo– es considerada una de las mayores barreras institucionales al desarrollo económico y a la mejora del bienestar humano” (p. 72). En ese sentido, es un reto para el Estado neoliberal mejorar sus instituciones y sus leyes para que su participación en el libre mercado global sea más competitiva y atractiva.

Bajo este modelo político-económico, las personas individuales son vistas como las únicas responsables de sus acciones y de garantizar su bienestar al punto que los sistemas de protección social, los servicios de salud, educativos y las pensiones deben ser reducidos o desaparecer en el Estado neoliberal. De esta forma, se suscita que las libertades individuales deberían ser suficientes para que cada persona elija con los recursos que posee la forma en que participa en el mercado para mejorar y garantizar su calidad de vida.

Estas concepciones del Estado neoliberal resultan importantes para estudiar la economía del cuidado y los efectos de los tratados de libre comercio sobre las políticas de cuidado y acceso a servicios y programas sociales que contribuyan a redistribuir las tareas que dificultan la participación de mujeres en el empleo remunerado. Podemos comprender, entonces, que el neoliberalismo tiene una relación directa con los TLC y los objetivos de liberación de las economías latinoamericanas. Por esta razón, es de amplio interés abordar las implicaciones que tienen sobre las mujeres.

Como punto inicial, se resalta la importancia del concepto de división sexual del trabajo propuesto por Corina Rodríguez. La autora explica que las desigualdades entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo, remunerado y no remunerado, tienen su fundación en la asignación de tareas específicas entre hombres y mujeres que tienen que ver con sistemas de relaciones de poder y subordinación en la vida pública y doméstica (Rodríguez, 2007).

Otro concepto central en este análisis es el de economía del cuidado. Este se refiere al trabajo que es necesario realizar para reproducir y mantener la vida de la fuerza de trabajo, “incluyendo todas aquellas actividades que involucran la atención de los miembros del hogar, la crianza de los niños, las tareas de cocina y limpieza, el mantenimiento general del hogar y el cuidado de los enfermos o discapacitados” (Rodríguez, 2007, p. 230).

Es a partir de los años noventa que los movimientos feministas en América Latina fueron incluyendo entre sus demandas la redistribución con un enfoque de equidad de género y la ampliación de los derechos sociales y económicos de las mujeres (Farah y Wanderley, 2016). Esto significó hablar de la redistribución en el “acceso a servicios de salud, educación, al trabajo asalariado, recursos económicos (crédito, asistencia técnica) y jubilación. En este marco se empieza a problematizar el trabajo no remunerado exigiendo su reconocimiento como trabajo socialmente útil” (Farah y Wanderley, 2016, p. 117).

La economía feminista también ayuda a problematizar las estrategias que se han implementado desde el Estado, los organismos internacionales y el sector privado. Estas históricamente han estado centradas en el reconocimiento de un sujeto mujer universal y han desatendido las divisiones de clase y etnia que desembocan en realidades materiales diferentes que no se resuelven únicamente reconociendo la igualdad entre hombres y mujeres en los ámbitos públicos y del trabajo (Farah y Wanderley, 2016).

Algunos aportes de estas autoras que sirven para enfrentar la tarea de establecer la relación entre las políticas económicas y

desarrollo y los tratados de libre comercio y sus efectos sobre las mujeres son: a) cuestionar la visión tradicional de la separación entre la esfera pública y privada y sostener que la reproducción de la vida y el cuidado son parte de la economía; b) señalar que el mercado no está libre de marcos normativos, roles sociales, prácticas de poder y discriminación; y c) evidenciar que el hogar es un espacio de producción de bienes y servicios necesarios que constituyen aportes económicos concretos. (Farah y Wanderley, 2016, p. 119).

Por otro lado, el pensamiento feminista sobre la economía ha llevado a cabo estudios donde se demuestra que la desigualdad entre hombre y mujeres se funda sobre la naturalización de los roles de cuidado. Igualmente, la falta de cooperación y coordinación entre Estado y sociedad para atender las necesidades de cuidado de las familias conlleva a la permanencia de las brechas de género en el acceso a la remuneración y la autonomía. Dichos estudios también señalan que las diferencias socioeconómicas complejizan las posibilidades de las familias más vulnerables para brindar y recibir cuidado, teniendo que elegir entre realizar el trabajo no remunerado u optar por delegar el cuidado a las infancias, para dar un ejemplo. De cualquier manera, esto impacta directamente sobre el acceso a un ingreso o la educación de las infancias, entre otras consecuencias. Por ende, se resalta cómo la falta de atención del Estado al cuidado como una forma de producción económica es un obstáculo para que las demás estrategias de formalización del trabajo de las mujeres obtengan los resultados esperados.

Respecto a las políticas con enfoque de género para resolver la pobreza también se han dado escritos importantes, señalando cómo se suele ignorar el trabajo ya realizado por las mujeres en términos de

prevención, ejecución y seguimiento de políticas de salud (...) [a lo que] se suma una nueva línea de políticas contra la pobreza que exige que las mujeres trabajen en la organización y desarrollo de

empresarios generadores de autoempleo, trabajos comunitarios, redes de microfinanzas, etc. (Quiroga, 2009, p. 82).

Es de gran interés recuperar este análisis para abordar las políticas que actualmente existen y están relacionadas con la agenda del neoliberalismo expresada en el libre comercio y la creación de espacios para la formación de emprendimientos.

De esta manera, se hace necesario profundizar en el estudio del papel de las mujeres en el sostenimiento de la vida. Siguiendo los aportes de Pérez Orozco (2006), se logra dar entendimiento al enfoque de producción y reproducción asociado al papel femenino en la organización social. Así, se pretende inferir la doble presencia de las mujeres en el mercado, enfatizando la interdependencia entre el mercado y la esfera doméstica y comprendiendo la flexibilidad de la actividad económica relacionada a las mujeres. Bajo el mismo enfoque se pretende acentuar a la mujer como agente económico sin perder de vista la rearticulación del neoliberalismo y los efectos de los tratados de libre comercio en el sostenimiento de las estructuras económicas planteadas por Pérez Orozco (2017).

Para analizar los impactos que el paradigma de libre comercio tiene sobre la economía del cuidado, protagonizada por mujeres, partimos de la propuesta de Corina Rodríguez (2007) sobre los costos y estándares laborales, la promoción del empleo femenino en los sectores exportadores (como las maquilas), la liberalización del comercio de servicios, la liberalización comercial y las cadenas globales de cuidado.

Se considera relevante incorporar el análisis de Rodríguez (2007) sobre estos efectos que afectan particularmente a las mujeres. Dicha tesis ayuda a comprender mejor la importancia de evaluar los alcances de las políticas públicas y programas según qué tanto consideran las realidades de los diferentes trabajos realizados por las mujeres y la vulnerabilidad a la que están expuestas con la implementación de tratados que disminuyen la calidad de

los empleos remunerados, la cobertura del seguro social y el acceso a servicios de cuidados.

Sobre la relación de tratados de libre comercio-políticas públicas-trabajo de las mujeres

La teoría y los estudios previos que han abordado el tema de la liberalización comercial en Guatemala argumentan que los tratados de libre comercio han apoyado la estrategia de crecimiento económico por exportaciones, que históricamente ha sido de materias primas y manufacturas (Reuter, 2014). De esta manera, los tratados de libre comercio también están relacionados al incremento de la inversión extranjera directa y la expansión de las industrias para la exportación prioritarias (agricultura y manufactura textil).

Dentro de los efectos visibles de los tratados de libre comercio también se observan la reducción de inversión pública en servicios y programas sociales y el debilitamiento de los sistemas de protección a las personas trabajadoras. Ello por medio de la implementación de reformas o leyes especiales para flexibilización de los contratos o permitiendo los salarios diferenciados. Estos efectos tienen relación con las presiones que ejercen los grupos de empresarios y las amenazas de retirar la inversión extranjera a otros países (Jansen et al., 2015; Cisneros, 2015).

Esto lleva a pensar en el condicionamiento al que están sometidas la economía y las instituciones para poder participar en el mercado global, en un clima de competencia donde la inversión extranjera es una herramienta de dominación en contextos vulnerables y de extrema necesidad. El clima de competencia demanda trabajo más barato a costa de condiciones laborales deplorables.

Por otro lado, se abordan los tratados de libre comercio en su relación con el crecimiento del sector de manufactura textil. Las maquilas representan una entrada al empleo formal para muchas mujeres y ha traído cambios positivos en la economía familiar como tener un salario y otros beneficios vinculados al empleo

formal como la protección social. Sin embargo, existe evidencia de que dentro de las maquilas se dan situaciones laborales desfavorables para las mujeres y las condiciones laborales están lejos de respetar normas respecto a la cantidad de horas de trabajo y salarios justos (Lucero, 2011; Goodman, 2007).

Además, las mujeres que entran al empleo formal en las maquilas siguen sin poder dejar el trabajo de cuidado que realizan en los hogares, lo cual aumenta la carga de trabajo que cumplen cotidianamente. Sumado a la baja en la inversión en servicios públicos para las familias y la ausencia de programas estatales para cumplir necesidades de cuidado, las mujeres se ven forzadas a atender con trabajo estas carencias en la sociedad.

Las investigaciones¹ que se han realizado en el contexto de la entrada en vigor del tratado CAFTA-DR señalan los siguientes problemas en relación con su impacto sobre el trabajo de las mujeres:

1. Falta de aplicabilidad de la ley que protege a las trabajadoras.
2. Exclusión de las mujeres en las políticas relacionadas a los tratados de libre comercio y al trabajo de las mujeres.
3. Baja inversión pública para la protección social.
4. Políticas públicas que priorizan el crecimiento económico sobre la equidad de género.
5. Requerimientos de los acuerdos dentro de los tratados de libre comercio que quitan regulaciones sobre sectores que afectan particularmente a las mujeres.

De esta cuenta, se puede analizar un cruce entre el paradigma neoliberal y sus efectos en la concepción del trabajo para las mujeres y, por ende, en su calidad de vida. Desde el enfoque del libre comercio, cuyo origen es la teoría neoliberal, los Estados firman tratados

¹ WOLA, 2009; Chávez et al., 2013; UNCTAD, 2021.

para la liberalización del mercado priorizando el bienestar individual y la creación de empleos remunerados sin considerar las necesidades específicas de las mujeres. Es decir, desde el paradigma neoliberal la prioridad es el crecimiento económico a nivel macro y la acumulación de capital, no la calidad de vida de las personas, menos aún de las mujeres.

Los efectos de esta visión económica sobre lo público impactan de manera diferenciada en las mujeres, en cuanto a la perspectiva que los Estados van a tener sobre el papel económico de ellas. Por una parte, en países como Guatemala, donde el modelo de maquila deviene de las políticas económicas adoptadas con la firma de los tratados de libre comercio (Laterra y Constantino, 2020), dicha industria se vuelve uno de los principales nichos de trabajo remunerado para las mujeres.

Como segunda consecuencia proveniente del paradigma de libre comercio, se encuentra el emprendedurismo como enfoque que parte de los individuos, vistos principalmente como agentes económicos y como autogeneradores de oportunidades. Soriano, citando al estudio *Global Entrepreneurship Monitor*, define el emprendedurismo como “cualquier intento llevado a cabo por los individuos de empezar una nueva empresa, incluyendo los intentos de volverse auto-empleado” (*Global Entrepreneurship Monitor*, 2007, en Soriano, 2008, p. 25).

En la práctica, se puede analizar cómo el Estado de Guatemala apunta al emprendedurismo como alternativa para el crecimiento económico de las mujeres (véase más abajo). Este enfoque, además, no considera el aporte económico del trabajo de cuidados, realizado mayoritariamente por mujeres y sin remuneración.

Mujeres y libre comercio: un estado de la cuestión en Latinoamérica

Para tener un panorama sobre los estudios previamente realizados a nivel latinoamericano sobre los impactos de los TLC en las mujeres, se sintetiza a continuación la revisión de antecedentes sobre el tema a manera de dibujar un estado de la cuestión en Latinoamérica para luego analizar el caso de Guatemala.

Se analizaron cinco aspectos en cada documento: la concepción sobre el trabajo no remunerado y de las mujeres; la alusión a la economía del cuidado; la relación del Estado y los TLC; el papel del Estado sobre las relaciones de trabajo; y la mención de los ámbitos donde los TLC afectan la vida de las mujeres.

Estudios de tratados de libre comercio y mujeres en Latinoamérica

Desde un enfoque latinoamericano, Laterra y Constantino (2020) utilizan la teoría de los modos de desarrollo para realizar un análisis documental de los trabajos escritos sobre el impacto de la liberalización del comercio en las mujeres, específicamente en las esferas fiscal, legal y comercial. Así, desde la vía del comercio, se considera que la liberalización del mercado provoca la reducción de costos y el extractivismo, y precariza y aumenta la carga de trabajo para las mujeres.

También, en el ámbito fiscal, el recorte en áreas sensibles al género y programas destinados a las mujeres y niñez aumenta la carga de trabajo de cuidado de las mujeres. A esto se le agrega que en lo jurídico-legal la modificación de leyes que conllevan la adopción del modelo de libre comercio implica la eliminación de derechos que resultan en la disminución de la calidad de vida de las mujeres.

Las autoras consideran que, para un reparto más justo de la organización social del cuidado, es necesaria una mayor y mejor

provisión de servicios públicos, entre ellos los de cuidado. Sin embargo, la presión fiscal de los tratados de libre comercio hacia los Estados disminuye la recaudación tributaria y con ello se reduce el gasto social. Asimismo, se distingue entre dos modos de desarrollo en Latinoamérica: el modo de especialización primario-exportadora en los países sudamericanos y el modo maquila en México y Centroamérica.

De esta cuenta, para el segundo modo de desarrollo las mujeres que no logran insertarse en la maquila se ven obligadas a migrar, conformando “cadenas globales de cuidados”, principalmente en el servicio doméstico, con salarios extremadamente bajos y malas condiciones laborales. El modelo de desarrollo basado en las maquilas requiere necesariamente la explotación diferenciada del trabajo femenino para su reproducción. Si los países crecen con base a esta forma de desarrollo, las autoras señalan que las condiciones sociales y laborales de las mujeres tenderán a empeorar.

En su análisis sobre los tratados de libre comercio, las autoras encuentran que los tratados son generalmente firmados sin analizar cómo afectarán de forma diferenciada a las personas según su condición sexo-genérica. Las cláusulas o capítulos sobre género no son vinculantes ni estipulan obligaciones para que los Estados realicen políticas para la equidad. Es decir, tienden a incorporarse como una expresión de buena voluntad sin compromisos activos y legales.

Los tratados de libre comercio de nueva generación proponen fomentar el aumento de la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo como una política de contribución al desarrollo económico sostenible. Esto incluye acciones sobre el crecimiento económico, oportunidades laborales para las mujeres y el empoderamiento económico de las mujeres en relación con el emprendedurismo, empoderamiento individual, oportunidades de negocio, liderazgo, inclusión digital y financiera. No obstante, las autoras concluyen que no hay evidencia empírica que constata

que el crecimiento económico puede garantizar igualdad y desarrollo para las mujeres.

Para una lectura sobre la relación de las mujeres y el comercio, un estudio del Banco Mundial (2020) desarrolla las políticas comerciales y la forma en que afectan a las mujeres en el contexto de la liberalización, poniendo énfasis en el sector de los textiles. Asimismo, analiza la relación del neoliberalismo con el trabajo femenino y sus repercusiones. Se considera entonces la necesidad de políticas que complementen la inversión de capital en las áreas de la educación y salud como medio de promoción de la inserción femenina laboral. Entendiendo así a la mujer como trabajadora, consumidora y responsable de la toma de decisiones, asimilando las variables de consumo, salario, bienestar y empleo. Para eso, el Banco Mundial (2020) entiende la expansión comercial como impulso de la participación femenina en la economía.

La organización evalúa que la mujer es un elemento central en las empresas manufactureras en el comercio mundial. En este caso, se connota una visión positiva hacia la apertura comercial considerando que puede aumentar el bienestar de las mujeres. Así, se refleja la postura del Banco Mundial respecto a que la liberalización del comercio se encuentra vinculada a una mayor igualdad de género y a nuevos incentivos que amplían los derechos de la mujer. Se añade también la perspectiva de que la liberalización comercial puede aumentar la probabilidad de que la mujer abandone el mercado de trabajo en lugar de trasladarse de sector.

Por su parte, el Centro de Comercio Internacional (2020) realizó un análisis documental en el que desarrolla la relación entre los tratados de libre comercio y el trabajo de las mujeres, comprendiendo las cláusulas de estos tratados que lo fomentan y las diversas perspectivas que conlleva. En dicho trabajo se analizan los tratados de libre comercio tanto como un mecanismo capaz de fomentar la participación económica y femenina como una herramienta para desarrollar las capacidades productivas.

Los tratados de libre comercio actuales incluyen las consideraciones de género desde disposiciones básicas respecto a la concientización hasta en obligaciones jurídicas vinculantes y mecanismos de observancia. Sin embargo, la mayoría de los acuerdos comerciales tienen una perspectiva de género limitada o en evolución, recordando que gran parte excluye la referencia al enfocarse solamente en los aranceles y el comercio.

De igual forma, el cumplimiento de los compromisos generados alrededor del tema de género depende de la voluntad y los recursos disponibles por los Estados Parte para cumplirlos. Bajo esa razón, el Centro de Comercio Internacional posee una encuesta para tratados de libre comercio con perspectiva de género. Esto, pues el papel de las mujeres se delimita a diversas funciones, como empresarias, empleadas y consumidoras, siendo que su trabajo constituye base del proceso de transformación socioeconómica y del crecimiento sostenible. Además, la organización anota que las mujeres dedican al menos el doble de tiempo que los hombres al trabajo no remunerado, implicando que trabajan una mayor cantidad de horas.

De esta cuenta, se estima la forma en que las actividades de cooperación sobre intercambio de información y el desarrollo de capacidades brindan un mayor acceso de las mujeres a los mercados. Así, se impacta en el desarrollo de aptitudes de las áreas que se consideran oportunidades de trabajo remunerado. El Centro de Comercio menciona que los Estados firman los tratados de libre comercio como un mecanismo para fomentar la liberalización del comercio sin tomar en cuenta generalmente la cláusula de género. Por ende, suele ser necesario que se haga énfasis en el desarrollo de habilidades y la inclusión de normas jurídicas mínimas.

Por su parte, Dueñas (2021) realiza un análisis sobre los tratados de libre comercio desde una perspectiva de empoderamiento de las mujeres, a través de un estudio descriptivo cuantitativo y correlacional. De esta forma, explora la necesidad de cláusulas de género en los tratados de libre comercio para el desarrollo de la

mujer en las economías nacionales. La autora define los tratados de libre comercio como acuerdos comerciales que vinculan países mediante la concesión de preferencias arancelarias y reducción de barreras comerciales que pretende una integración económica. Estos funcionan como instrumentos de intercambio y desarrollo, cumpliendo un papel esencial en la promoción de las economías nacionales como fuente de trabajo, emprendimientos y mercados de importación y exportación.

Dueñas (2021) plantea que las mujeres atraviesan desigualdades en el acceso al mercado de trabajo, fuentes de ingreso y en la participación económica que exige medidas que compensen estas desventajas históricas y sociales. Es decir, las mujeres efectivamente cumplen un papel central en las actividades productivas nacionales, pero su función económica se subestima al concentrarse en su rol reproductor. De esta manera, las desigualdades inician desde la brecha en titularidades de cuentas bancarias hasta el desigual acceso a dispositivos tecnológicos.

Asimismo, se resalta que otro ámbito de desigualdad es el trabajo. La autora considera que las mujeres realizan un aporte necesario en el desarrollo económico de las naciones, pero que este se encuentra limitado por la falta de acceso a financiamientos, a redes y mercados y por las dificultades en la inserción laboral y de negocios. Por ende, se resalta que las mujeres tienen un difícil acceso a la base productiva, al proceso de tomas de decisiones y a la capacitación individual.

Los trabajos domésticos y de cuidados son, de igual manera, una de las seis estrategias desarrolladas por ONU Mujeres para fomentar la autonomía y el desarrollo femenino. La participación no remunerada influye directamente en las ventas y desempeños de los negocios. Por esta razón, la autora señala que aumentar las oportunidades femeninas tiene una relación con la mejora de competitividad y productividad de los países. Lamentablemente, a pesar de eso, la liberalización comercial también puede expandir las desigualdades y ampliar brechas salariales y laborales.

En un estudio exploratorio sobre los impactos cualitativos y descriptivos de las condiciones de trabajo en Chile, Frohmann y Romanguera (1998) analizan la relación entre los procesos de integración económica y el empleo femenino, desarrollando la concentración de la fuerza laboral femenina en determinados sectores productivos como las maquilas. Las autoras utilizan el enfoque de modelos de equilibrio general, de equilibrio parcial y análisis de sectores específicos, haciendo igualmente una inmersión en el desarrollo del *dumping* social.

En su análisis, se reconoce que los procesos de integración económica derivan en reasignaciones de recursos en las sociedades, generando diferentes niveles de empleo y salarios en los sectores productivos. Así, la participación femenina en la actividad laboral tiende a aumentar, pero a concentrarse en determinados sectores sensibles a los acuerdos de libre comercio. Las mujeres se encuentran concentradas en cinco sectores productivos que son: los servicios personales (economía del cuidado), los servicios sociales, el comercio al por menor, los textiles y la agricultura. Se reconoce que, en su participación, la mujer recibe en todo caso menores remuneraciones en las ramas industriales y usualmente se expone a sectores de baja remuneración. Sin embargo, los tratados de libre comercio pueden llegar a no afectar el acceso a los empleos, sino a mostrar una diferencia en los salarios reales y pueden favorecer la concentración productiva en los sectores con ventajas comparativas. Además, el impacto de los tratados de libre comercio es menor en las actividades que concentran la fuerza de trabajo femenina.

De esta forma, se entiende que la participación femenina es un fenómeno ligado al crecimiento económico y cultural que vincula al desarrollo del control de las mujeres en su propia capacidad reproductiva. Con los acuerdos de libre comercio se prevé un impacto en los sectores agrícola, agroindustrial y textil, donde la inserción femenina se determina como un fenómeno lento. Por ende, se reconoce a las mujeres como un sector vulnerable y

discriminado que necesita de políticas especiales para la igualdad de oportunidades.

El caso guatemalteco

Para una visión más general de los impactos que tuvo el tratado de libre comercio CAFTA sobre el ámbito laboral en Guatemala, Castillo (2005) da un panorama general de unos de los tratados de libre comercio ratificados por Guatemala, brindando una relación entre el neoliberalismo, los tratados de libre comercio y el trabajo guatemalteco. Permitiendo una aproximación de las repercusiones laborales, la autora introduce los principios básicos del tratado de libre comercio.

Asimismo, se analizan los tratados de libre comercio como una herramienta que facilita los cambios en las estructuras de empresas mientras transforma la concepción del empleo y genera una competitividad laboral que deriva en una necesidad de diálogo social. Aunque no se hace mención específica de las mujeres, Castillo (2001) señala que el impulso del ámbito laboral no asegura las mejoras de las condiciones laborales. De igual forma, el Estado debe fomentar las áreas sociales para facilitar la competitividad en las trabajadoras y trabajadores. En este curso, y de la mano de los tratados de libre comercio, se encuentra una relación en el fomento de tres procesos laborales: privatización, informalización y precarización.

Castillo (2001) concluye que el Estado y los tratados de libre comercio tienen un efecto sobre la promoción del comercio y la inversión mediante la aplicación de derechos laborales, mejoras de condiciones de trabajo y el fortalecimiento institucional de la administración laboral y las oportunidades de empleo. A la larga, la relación deriva en una apertura al mercado internacional y una posible mejora en las inversiones.

El CAFTA-RD y el tratado de libre comercio entre México y Centroamérica

Dentro de la metodología de investigación adoptada se recurrió a la revisión bibliográfica y sistematización de definiciones en los documentos de los tratados de libre comercio escogidos a partir de un grupo de preguntas predefinidas con los objetivos del estudio. Entre ellas se encuentran el modelo de desarrollo propuesto por los tratados; los sectores económicos mencionados y priorizados dentro de los tratados; consideraciones sobre el trabajo y condiciones laborales; mención del género, y de las mujeres en específico, en el trabajo y la economía; requerimientos sobre las instituciones y las leyes nacionales en materia laboral y otras. Adicionalmente, se buscaron posibles menciones sobre el acceso a servicios básicos y el rol del Estado en la economía del cuidado.

Además de los documentos oficiales de los tratados, se tomaron estudios realizados sobre estos y las evaluaciones que se han hecho sobre sus impactos, principalmente sobre las mujeres y el trabajo remunerado.

El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) fue firmado en agosto de 2004 y es el principal tratado de libre comercio de Guatemala, ratificado con los Estados Unidos y los demás países centroamericanos. Está compuesto por veintidós capítulos donde se abordan los acuerdos relacionados con el trato y acceso de los bienes y servicios en las economías nacionales, reglas de origen, temas arancelarios y de administración aduanera, trabajo, inversión, medioambiente, transparencia y otros temas del intercambio que se proponen los países signatarios.

El documento final del DR-CAFTA define entre sus objetivos la contribución entre los países para la expansión del comercio mundial; crear un mercado más amplio y seguro; desarrollar los mecanismos para el cumplimiento de los acuerdos internacionales

relativos al comercio; y hacer eficientes y transparentes los procedimientos aduaneros. Por otro lado, se menciona la promoción de la innovación, del desarrollo económico y el fortalecimiento de las empresas en los mercados globales. En cuanto al trabajo, sus objetivos son: proteger los derechos de los trabajadores; crear nuevos empleos y mejorar las condiciones laborales y desarrollar los compromisos internacionales en materia laboral.

El Tratado de Libre Comercio entre México y Centroamérica (Tratado de Libre Comercio México-Centroamérica), por su parte, es el segundo tratado comercial elegido para el análisis. Este se encuentra en vigencia desde el 2013 en Guatemala. El tratado cobra suma relevancia tomando en cuenta que para 2022 México fue el cuarto socio comercial más importante para Guatemala en exportaciones e importaciones (Ministerio de Economía de Guatemala, 2022). Este tratado contiene veintiún capítulos y acuerdos en temas similares al DR-CAFTA.

Los objetivos planteados en el Tratado de Libre Comercio de México-Centroamérica son, principalmente, expandir el mercado internacional, promover la competitividad de las empresas en el libre comercio y mejorar los procedimientos aduaneros. Además, entre los acuerdos se mencionan la creación de nuevos empleos, mejorar la calidad de vida y avanzar en el desarrollo económico y social. Dentro de los aspectos que ambos tratados comparten, se pueden mencionar los sectores comerciales que priorizan: la agricultura y la manufactura textil, para los cuales se desarrollan los acuerdos de trato nacional y acceso de mercancías a los mercados, reglas de origen y medidas sanitarias, entre otros.

En cuanto al trabajo, únicamente el DR-CAFTA dedica un capítulo para hacer la declaración de los compromisos compartidos (capítulo dieciséis). En este se acuerda no debilitar o reducir las protecciones que las leyes establecen en materia laboral en cada país y los compromisos adquiridos mediante la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento de 1998.

Así, se establecen mecanismos para que las personas tengan acceso a la justicia en materia laboral y se acuerda crear un consejo de asuntos laborales que vigile el cumplimiento del tratado en el ámbito laboral. También se propone la cooperación entre los países para desarrollar mejores normas laborales y hacer cumplir los compromisos vigentes.

Dentro del capítulo dedicado al trabajo, se definen los derechos laborales internacionalmente reconocidos como (artículo 16.8):

1. el derecho de asociación;
2. el derecho de organizarse y negociar colectivamente;
3. la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio;
4. una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y
5. condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.

Es importante mencionar que el DR-CAFTA es el único tratado en hacer mención del término “género” y lo hace en la lista de prioridades para la cooperación. Sin embargo, se limita a incluir la eliminación de la discriminación por género en el empleo como un tema que se podría tomar en las actividades de cooperación entre los países. Además de esto, en ninguno de los dos tratados se puede encontrar alusión específica a las mujeres.

Las mujeres de la Ciudad de Guatemala dentro de este contexto

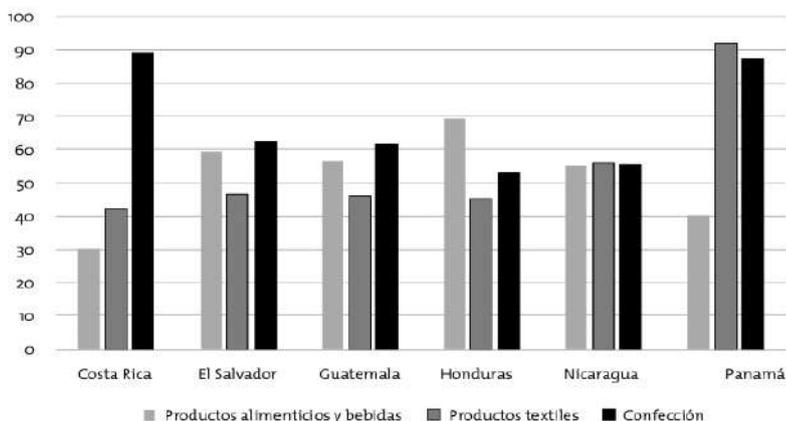
Según un estudio de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2021), el primer acuerdo comercial en tomar una mejor perspectiva de género es el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea de 2012. En este, se hace referencia a la Convención sobre la Eliminación de

Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y se exhorta a su aplicación en los acuerdos de cooperación relacionados al género. En ese mismo estudio se explica que de los países de Centroamérica, únicamente Costa Rica ha incorporado consideraciones de género en sus políticas comerciales, mientras que Guatemala solo lo incorpora en el contexto de la agricultura.

Las investigaciones que se han realizado acerca de la liberalización comercial y sus impactos sobre las mujeres en la Ciudad de Guatemala y otras áreas urbanas se concentran en los casos del sector de manufactura textil (en las maquilas). Esto se debe en grandes rasgos a que las maquilas han conformado la segunda estrategia principal para el crecimiento de las exportaciones en Guatemala en el marco de los tratados de libre comercio y el neoliberalismo.

Asimismo, es un hecho documentado la alta proporción de empleo femenino generado en el sector manufacturero en Centroamérica, especialmente en lo que son las maquilas. Este fenómeno se ha explicado por la ventaja que representa para las empresas emplear a mujeres por salarios más bajos. A esa causa se le suman los estereotipos y la discriminación existentes contra las mujeres que limitan su participación en otros sectores económicos y laborales.

Gráfico 1. Porcentaje de empleo femenino en subsectores manufactureros seleccionados (porcentaje)



Fuente: UNCTAD, 2021, p. 28.

Calfat y Rivas (2008) indican que mientras el empleo en maquilas puede representar una oportunidad de un salario más alto para las mujeres de áreas urbanas en comparación con las personas trabajadoras de la agricultura y del comercio, las maquilas tienen peores condiciones de trabajo en comparación con otras industrias de manufactura (UNCTAD, 2021, p. 29). Sobre las condiciones laborales se menciona que otros estudios demuestran que la subcontratación que es usual en el sector manufacturero lleva a la baja de salarios y a una menor participación sindical, lo cual limita la capacidad de negociación de las trabajadoras.

Se debe recalcar que el sector de manufactura textil representa en 2023 a 342 empresas (Congreso de la República de Guatemala, 2023), aunque no se cuentan con datos actualizados de cuántos empleos se derivan de esas empresas. A modo de comparación, en 2006 se estimaba que había 142 mil personas empleadas en este sector, compuesto por aproximadamente quinientas maquilas (Jansen et al., 2007).

Las maquilas en Guatemala sirven de ejemplo de los impactos del neoliberalismo y los tratados de libre comercio sobre el trabajo de las mujeres. En ellas se puede observar cómo la presión sobre las trabajadoras significa condiciones laborales precarias a cambio de salarios bajos. Asimismo, se denota la desregulación sobre el trabajo y la creciente demanda de productividad para las exportaciones en un clima de alta competencia que deja a las trabajadoras sin protección real frente a los abusos y la explotación.

El caso de las leyes que permiten salarios por debajo del salario mínimo nacional para maquilas en cuatro municipios de Guatemala corresponde con las características de un Estado neoliberal que prioriza la liberalización de la economía y la participación en el mercado global sobre las personas y sus condiciones de vida. Las justificaciones para estos salarios diferenciados fueron la atracción de nuevas inversiones de capital extranjero y la retención de las empresas del sector de manufactura textil que amenazaban con irse del país (Morales, 2015 y Linares, 2015). En el marco de un ejercicio de políticas de liberalización de la economía, esta decisión se puede ver como el cumplimiento de las demandas del mercado internacional y como una estrategia para la competencia; sin embargo, desde el punto de vista de los intereses de las y los trabajadores, estas leyes significan menos oportunidades de un trabajo dignamente remunerado y/o reconocido.

Programas estatales y tratados de libre comercio: cuando el paradigma del libre mercado se cruza con las políticas públicas dirigidas hacia las mujeres

Los principios de libre mercado establecidos en los tratados de libre comercio, derivados del paradigma neoliberal, no son exclusivos de estos tratados. Se puede observar cómo el énfasis en la incorporación al comercio libre y al mercado permea en la ejecución de políticas y programas dirigidos a las mujeres. Particularmente

en la Ciudad de Guatemala, se puede medir el impacto de este paradigma en las actividades de la Dirección de Mejoramiento de las Condiciones Socioeconómicas de la Mujer de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP).

Por otra parte, a nivel macro se analizarán dos planes: uno elaborado en función de prevenir la violencia contra las mujeres y otro enfocado en el desarrollo nacional, donde se menciona el trabajo como un eje que debe ser abordado desde el Estado para atender la desigualdad de género. En ese sentido, se pretende observar si estos planes consideran los conceptos de trabajo no remunerado y trabajo reproductivo dentro de su evaluación de la participación económica de las mujeres, o si se centran en la incorporación al mercado laboral como se establece en los principios de libre comercio.

Para ello, se realizó una revisión documental de dichos programas partiendo de las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las opciones que presentan para las mujeres? ¿Se reconoce el trabajo no remunerado? ¿Se considera la tensión de tiempo de las mujeres?

Dirección de Mejoramiento de las Condiciones Socioeconómicas de la Mujer

Desde la institucionalidad estatal, se pueden identificar algunos aspectos característicos de sus políticas públicas enfocadas en el empleo de las mujeres, el fomento del trabajo remunerado y/o los emprendimientos de mujeres vistos como oportunidades de mejoramiento económico. En este apartado se analizarán los productos de la Dirección de Mejoramiento de las Condiciones Socioeconómicas de la Mujer, instancia bajo el mando de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP).

Entre sus funciones, la dirección incluye “fortalecer la organización productiva y participación de las mujeres a través de unidades productivas”, “potencializar las capacidades, habilidades y destrezas productivas de las mujeres contribuyendo a generar

mayores ingresos para sus familias”, “sensibilizar a las mujeres sobre su aporte en el bienestar de sus familias, a través del reforzamiento de su autoestima y el aprovechamiento de su potencial productivo”, “estimular la formación de emprendimientos que permitan a las mujeres participar en espacios comerciales”, “asesorar a mujeres para la elaboración de productos acordes a sus necesidades del mercado, a la disponibilidad de recursos e insumos de su localidad y en el ejercicios de mercadeo de su actividad comercial”, “desarrollar competencias empresariales en las mujeres para que puedan identificar oportunidades de mercado y comercializar los productos que elaboran” (SOSEP, 2023).

Se puede observar el énfasis en los conceptos de *producción, emprendimientos, mercadeo y competencias de mercado* como una forma de promover el paradigma del libre mercado, como un espacio de oportunidades para el crecimiento económico de las mujeres desde una perspectiva únicamente *productiva*, sin considerar el trabajo reproductivo y no remunerado.

Productos y subproductos

La Dirección de Mejoramiento de las Condiciones Socioeconómicas de la Mujer plantea sus actividades en torno a un *producto* y tres *subproductos* dirigidos a “mujeres en edad productiva dispuestas a participar en procesos de educación, capacitación y asistencia técnica, altamente motivadas y comprometidas a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de sus familias y comunidades” (SOSEP, 2023). Este primer punto da cuenta de la asociación de las mujeres con el trabajo de cuidados, al vincularlas con un compromiso por la seguridad alimentaria de sus familias.

De esta cuenta, se considera a las mujeres participantes en las actividades de la Dirección como el primer producto, entendidas como “[m]ujeres beneficiadas con capacitación, asistencia técnica en proyectos productivos y empresariales” (SOSEP, 2023).

Los tres subproductos incluyen a las mujeres participantes de las capacitaciones y los eventos de formación y comercialización, como se desglosan en la siguiente tabla.

Tabla 1. Productos y subproductos de la Dirección de Mejoramiento de las Condiciones Socioeconómicas de la Mujer

Producto		
Mujeres beneficiadas con capacitación, asistencia técnica en proyectos productivos y empresariales. Se refiere al número de mujeres que participan al menos una vez en alguna actividad de la Dirección.		
Subproducto 1	Subproducto 2	Subproducto 3
Mujeres beneficiadas con capacitación, asistencia técnica en proyectos productivos y empresariales. Se refiere al número de mujeres que participaron al menos una vez en alguna actividad de la Dirección.	Eventos de formación técnica, asesoría productiva y empresarial en beneficio de mujeres. Se refiere al número de capacitaciones y asistencias técnicas que se realizan por parte de la Dirección.	Eventos de promoción y comercialización de productos elaborados por las mujeres. Se refiere al número de eventos comerciales donde participan las mujeres beneficiadas y tienen acompañamiento por parte de la Dirección. La participación en estos eventos permite exponer los productos a mercados potenciales, lograr contactos y contar con espacios para la venta de sus productos.

Fuente: Elaboración propia con datos brindados por SOSEP.

Es necesario resaltar que, al menos en la Ciudad de Guatemala, la Dirección reporta una suma de 3.285 mujeres beneficiarias entre 2018 y 2022 de las actividades de formación, capacitación y comercialización de la Dirección.

Tabla 2. Mujeres beneficiarias de las actividades de la Dirección de Mejoramiento de las Condiciones Socioeconómicas de la Mujer

Año	Mujeres beneficiarias en la Ciudad de Guatemala
2018	63
2019	1.200
2020	844
2021	590
2022	488

Fuente: Elaboración propia con datos brindados por SOSEP.

En los eventos de formación, se pueden clasificar los temas como formación técnica en elaboración de productos y formación teórica.

Tabla 3. División de los eventos de formación de la Dirección de Mejoramiento de las Condiciones Socioeconómicas de la Mujer

Formación técnica en elaboración de productos	Repostería Envasados de frutas y verduras Artesanías Elaboración de embutidos Panadería Elaboración de productos de limpieza Elaboración de productos de belleza Elaboración de velas aromáticas Elaboración de mascarillas Elaboración de productos de higiene personal
Formación teórica	Desarrollo humano Comercialización

Fuente: Elaboración propia con datos de SOSEP.

De esta cuenta, se puede observar que las capacitaciones dirigidas a las mujeres se enmarcan en actividades asociadas al trabajo de cuidados (alimentos, productos de limpieza e higiene), y la formación teórica se asocia con el paradigma de desarrollo humano, es decir, aquel que se centra en las oportunidades individuales. A ello se suma la formación en comercialización, identificando un enfoque de libre comercio.

La visión del trabajo en las políticas de prevención de violencia contra las mujeres

El Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (PLANOVI) (2020-2029) vigente menciona algunos aspectos relacionados con el trabajo de las mujeres. En este documento, elaborado por la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra la Mujer, se reconoce la situación de pobreza de las mujeres y los factores de vulnerabilidad laboral que las afectan de forma particular.

Las bases legales del PLANVI, tanto de iniciativas de ley nacionales como de tratados internacionales ratificados por Guatemala, incluyen elementos relacionados con el avance económico de las mujeres en términos de generar oportunidades de empleo remunerado y reconocer el aporte del trabajo no remunerado. El PLANVI tiene entre sus bases estadísticas un desglose de la situación de pobreza de las mujeres, donde se resaltan los siguientes elementos.

Tabla 4. Elementos de la situación de pobreza de las mujeres

Capítulo 11	Compilación de datos estadísticos sobre la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes
11.5 Situación de pobreza de las mujeres	11.5.1 Trabajo no remunerado La dedicación a las tareas del hogar y del cuidado es el ámbito al que se relega el papel de las mujeres, mientras quienes se dedican a algún tipo de trabajo remunerado se ven doblemente cargadas al tener que destinar una serie de horas también a estas actividades y no es reconocido como parte del sistema productivo nacional. Para 2014, estas actividades equivalieron al 20 % del Producto Interno Bruto (PIB) del país.

Fuente: Elaboración propia con datos de PLANVI (2020).

Puede observarse que el Estado cuenta con la herramienta conceptual en el PLANVI de una noción sobre el trabajo no remunerado. Sin embargo, las políticas de mejoramiento económico omiten este elemento y se centran en el trabajo productivo o la generación de empleo remunerado sin considerar el trabajo de cuidados como *trabajo*.

Desde una perspectiva crítica, como menciona Dueñas (2021), las desigualdades que atraviesan las mujeres en la participación económica exigen medidas que compensen sus desventajas históricas y sociales. Al concentrarse en el rol reproductor de las mujeres, se subestima su papel en las actividades productivas nacionales.

Por otra parte, el principal plan nacional de desarrollo vigente en Guatemala, el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032 (2014-2032), menciona someramente la autonomía de

las mujeres como elemento para alcanzar el *eje Riqueza para todas y todos*.

Tabla 5. Elementos del eje de Riqueza para todas y todos

Eje	
Riqueza para todas y todos	<p>Garantizar la autonomía económica de las mujeres, la incorporación de los jóvenes y otros grupos vulnerables al mercado laboral.</p> <p>Privilegiar el financiamiento de políticas focalizadas y universales que permitan aumentar las capacidades y oportunidades de todos y todas las guatemaltecas, tanto para las generaciones actuales como para las que se incorporarán en los próximos años, para que puedan contribuir y beneficiarse del crecimiento, incluyendo el aumento del capital humano.</p> <p>Generar fuentes de empleo decente y de calidad.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de Katun 2032 (2014).

Se puede observar que estos planes, con enfoque estructural, incluyen conceptos y perspectivas que consideran el papel de las mujeres en el trabajo reproductivo y señalan la importancia de que las mujeres se integren en el mercado laboral productivo. No obstante, no se visibiliza el papel del Estado en los trabajos de cuidado o reproductivos.

Esta ausencia de la consideración del papel del Estado en el trabajo de cuidado puede vincularse con la predominancia del paradigma de liberalización del mercado que deviene de los tratados de libre comercio, ya que, como mencionan Laterra y Constantino,

[l]a desregulación de las actividades económicas en los TLC impacta en el mercado laboral, el sistema fiscal y la accesibilidad a los servicios públicos. Esto conlleva efectos sobre la mayor carga global de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados que asumen las mujeres en sus hogares (2020, p. 270).

En ese sentido, una política integral para abordar el trabajo de las mujeres debe considerar el papel del Estado en la garantía de servicios públicos y de cuidados que permitan a las mujeres desenvolverse en el ámbito productivo sin generar más tensión de tiempo.

Conclusiones

El recorrido explicativo de la relación del neoliberalismo, los TLC y sus políticas localizadas con mujeres a nivel latinoamericano y en la Ciudad de Guatemala demuestra que en ninguno de los niveles y redes analizadas anteriormente hay un compromiso relacionado directamente con la toma del poder por las mujeres. Es decir, se hace evidente que la base ideológica del neoliberalismo y su promoción económica a través de los tratados de libre comercio no coexisten para la búsqueda de la representación de mujeres en estructuras de tomas de decisiones en espacios tanto públicos como privados en ámbitos políticos y económicos. Tampoco suscita que la creación misma de estas políticas sea desde las mujeres, más allá de ser capaces de integrar el enfoque de género. Las mujeres en estas lógicas de participación solo se quedan como entes pasivos de producción y no como sujetas políticas con decisiones estructurales.

El Estado neoliberal aparece como una estructura política y económica que privilegia la expansión del libre mercado y la propiedad privada, donde los tratados de libre comercio son una de las herramientas de capitales extranjeros para ingresar con más fuerza en las instituciones y leyes de los países que se van incorporando al mercado global. En el caso de Guatemala, la relación entre neoliberalismo y los tratados de libre comercio se puede observar en el comportamiento de las instituciones del Estado y las leyes en algunos sectores de producción como la manufactura textil. En dicho sector, se puede ver cómo los acuerdos de reducción de las regulaciones y las presiones para la competencia en el mercado global generan condiciones laborales precarias y salarios bajos para las trabajadoras, además de falta de protección de las trabajadoras para organizarse y exigir derechos sin violencia.

Los efectos de los tratados de libre comercio en la vida de las mujeres guatemaltecas se reflejan no solo en un ámbito económico,

sino también político. Esto a partir de cómo el Estado concibe el papel de las mujeres en la sociedad y en la economía, un papel donde se considera que su principal necesidad es el empleo remunerado. No obstante, el tiempo de las mujeres se reparte en el ámbito privado y público, entre trabajo no remunerado y remunerado. Por lo tanto, cualquier política enfocada en la economía de las mujeres debe considerar cuál será el papel del Estado en los trabajos reproductivos.

El reflejo de los tratados de libre comercio dirigido a las mujeres en la Ciudad de Guatemala tiene una base neoliberal evidente cuando el impulso del trabajo solo se orienta a un ámbito individual y no a uno colectivo que permita la organización política de mujeres, ya sea en sindicatos u otras formas de decidir sobre las condiciones laborales o incluso que trascienda de ello. La caracterización del modelo económico *innovador* se concentra en un desarrollo humano, más que de oportunidades individuales, en formas individualizantes que llegan a despolitizar al no dirigirse a crear posibilidades para la organización sociopolítica propia de las mujeres en búsqueda de demandas comunes.

Aunque la función de los tratados de libre comercio en la ciudad de Guatemala se centre en generar oportunidades económicas individuales para las mujeres, estas no son lo mismo que oportunidades de independencia, y tampoco se incentiva a ello, aunque se hable de *autonomía económica*, en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun, pues además carece de significado. En todo el proceso que plantean los tratados de libre comercio para generar nuevos empleos, capacitación hacia la competitividad, acceso y expansión de redes y mercados y mejorar la vida, existe un gancho de dependencia para las mujeres con el modelo económico neoliberal cuando se las dirige a buscar fuente de financiamientos y a la tecnología, especialmente al ser emprendedoras.

Bibliografía

Arriagada, Irma (1990). *Participación desigual de la mujer en el mundo del trabajo*. Santiago: CEPAL.

Arroyo, Alberto (2020). El empleo en los Tratados de Libre Comercio y los tratados de inversión: la gran promesa incumplida. En Luciana Ghiotto y Patricia Latorra (Eds.), *25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina: análisis y perspectivas críticas*. Buenos Aires: El Colectivo/Fundación Rosa Luxemburgo.

Banco Mundial (2016). Guatemala: Estudio de gasto público social y sus instituciones. Educación, salud, protección social y empleo. Washington DC. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/312051492094896366/guatemala-enhancing-micro-small-and-medium-enterprise-productivity-project>

Calfat, Germán y Rivas, Ana (2008). Fragmentation, income, gender and poverty linkages: The case of the maquila industry in Guatemala. Instituto de Política y Gestión del Desarrollo, Universidad de Amberes.

Centro de Comercio Internacional (2020). La incorporación de la perspectiva de género en los tratados de libre comercio. Ginebra. <https://intracen.org/resources/publications/mainstreaming-gender-in-free-trade-agreements>

Cisneros, Andrey (2015). Los controversiales salarios diferenciados en Guatemala. *Boletín Economía al Día*, (6). Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala. <https://iies.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2021/03/bol6-2015.pdf>

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2021). *Manual Didáctico sobre Comercio y Género. Volumen 1:*

Revelando los vínculos. Ginebra/Nueva York. https://unctad.org/system/files/official-document/gds2014d1_es.pdf

Congreso de la República de Guatemala (16 de febrero de 2023). *Fiscaliza Crecimiento del Sector Maquila en el País*.

Charnovitz, Steve (2005). *The Labor Dimension of the Emerging Free Trade Area of the Americas*. GWU Law School Public Law Research Paper No. 140, GWU Legal Studies Research Paper No. 140. <https://ssrn.com/abstract=705301> https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/9632/2023/1#gsc.tab=0

Chávez, Sergio et al. (2013). *Una aproximación al salario de vida en el sector maquila en Centroamérica*. Managua. https://es.archive.maquilasolidarity.org/sites/es.maquilasolidarity.org/files/Una_aproximacion_a_salario_de_vida_maquila_America_Central_2013-10-01-1.pdf

Donis, Sucely (2021). *Mujeres de Guatemala: Un análisis de sus condiciones económicas y sociales*. Ciudad de Guatemala: ICEFI.

Dueñas, Ana (2021). *El empoderamiento de la mujer en el marco de los tratados de libre comercio*. [Tesis] Universidad San Ignacio de Loyola, Perú.

Eberhard-Ruiz, Andreas (2021). *Jobs Diagnostic Guatemala*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/422741617375500248/pdf/Guatemala-Jobs-Diagnostic.pdf>

Elias, Antonio (2015). *La ofensiva del capital impulsa el libre comercio en América del Sur* En Luis Rojas (Coord.). *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*. Asunción: CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20151203044203/Neoliberalismo.pdf>

Farah, Ivone y Wanderley, Fernanda (2016). El feminismo y la otra economía. Una mirada desde América Latina. En José Luis Coraggio (Org.), *Economía social y solidaria en movimiento* (1ª ed.). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Frohmann, Alicia y Romanguera, Pilar (1998) Los Acuerdos de libre comercio y el trabajo de las mujeres: el caso de Chile. *Revista CEPAL*, (65).

Goodman, Peter (16 de marzo de 2007). Labor Rights in Guatemala Aided Little by Trade Deal. Washington DC. https://www.citizenstrade.org/ctc/wp-content/uploads/2011/05/washpost_laborrightrightsguatemala_03162007.pdf

Harvey, David (2014). *Diecisiete Contradicciones del Capital y el Fin del Neoliberalismo*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Harvey, David (2007). *Breve Historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal.

Jansen, Hans et al. (2007). *The impact of the Central America Free Trade Agreement on the Central American textile maquila industry*. Washington DC: International Food Policy Research Institute. <https://www.ifpri.org/publication/impact-central-america-free-trade-agreement-central-american-textile-maquila-industry>

Jaramillo, Felipe y Lederman, Daniel (2006). *El CAFTA-DR. Desafíos para América Central*. Bogotá: Banco Mundial/Mayol Ediciones SA. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/883651468053115974/pdf/368060SPANISH0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>

Laterra, Patricia y Constantino, Agustina (2020). Libre comercio y mujeres en América Latina: aproximaciones a través de los modos de desarrollo. En Luciana Ghiotto y Patricia Laterra (Eds.),

25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina: análisis y perspectivas críticas. Buenos Aires: El Colectivo/Fundación Rosa Luxemburgo.

Linares, Luis (2015). *Salarios Mínimos Diferenciados: ¿oportunidad o desacierto?* Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales. <http://asies.org.gt/pdf/2015-05-Salarios-minimos-diferenciados.pdf>

Lucero, Cristina (2011). *The Central American Free Trade Agreement: Effects on Labor in the Maquila Sector* [Tesis]. De Paul University, Chicago. <https://via.library.depaul.edu/etd/77>

Mezquita, Lesbia (14 de octubre de 2014). Algunos impactos del DR CAFTA en Guatemala. *Perspectiva CCOO*. <https://perspectiva.ccoo.cat/algunos-impactos-del-dr-cafta-en-guatemala/>

Mineiro, Adhemar (2020). Acuerdos de servicios en América Latina y el Caribe. Elementos para el debate. En Luciana Ghiotto y Patricia Laterra (Eds.), *25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina: análisis y perspectivas críticas*. Buenos Aires: El Colectivo/Fundación Rosa Luxemburgo.

Ministerio de Economía (2022). Informe Mensual de Comercio Exterior. A septiembre 2022. Guatemala.

Morales, Jorge (23 de febrero de 2015). Mitos, propaganda, falsos dilemas, y una propuesta sobre el salario mínimo diferenciado. *Plaza Pública*. <https://www.plazapublica.com.gt/content/mitos-propaganda-falsos-dilemas-y-una-propuesta-sobre-el-salario-minimo-diferenciado>

Quiroga, Natalia (2009). Economía feminista, social y solidaria. Respuestas heterodoxas a la crisis de reproducción en América Latina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (33), pp. 77-89.

Pérez Orozco, Amaia (2017). *Aprendizajes de las resistencias feministas latinoamericanas a los tratados de comercio e inversión. Del no al ALCA al cuestionamiento del capitalismo patriarcal*. Observatorio de Multinacionales en América Latina/Paz con Dignidad.

Pérez Orozco, Amaia (2006). *Perspectivas feministas en torno a la economía. El caso de los cuidados*. España: Consejo Económico y Social.

Reuter, Margret (2014). *Free Trade as Neocolonialism: CAFTA, the United States, and Guatemala* [Tesis]. University of Dayton, Ohio. https://ecommons.udayton.edu/uhp_theses/32

Rico, María y Olga Segovia (2017). *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*. Santiago: CEPAL.

Rodríguez, Corina (2007). Economía del cuidado, equidad de género y nuevo orden económico internacional. En Alicia Girón y Eugenia Correa (Coords.), *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*. Buenos Aires: CLACSO.

Sassen, Saskia (s.f.), *Las Mujeres en la Ciudad Global. Explotación y empoderamiento*. INCEDES. <https://www.incedes.org.gt/Master/sassenbsetentauno.pdf>

Soriano, Miguel (2008). *El papel del emprendedurismo en la formación de clusters industriales* [Tesis]. Universidad de las Américas, México.

Thomas, Courtney (2016). *A comparative study of labor rights in Guatemala after the enactment of DR-CAFTA* [Tesis de maestría]. Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/144369/a%20comparative%20study%20of%20labor%20rights%20in%20guatemala%20after%20the%20enactment%20of%20dr-cafta.pdf?sequence=1>

Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana-Centroamérica y los Estados Unidos (5 de agosto de 2004).

Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (22 de noviembre de 2011).

Wanderley, Fernanda (2003). *Inserción laboral y trabajo no mercantil: un abordaje de género desde los hogares*. La Paz: Cides-UMSA/Plural Editores.

Washington Office on Latin America (2009). *DR-CAFTA and Workers' Rights: Moving from Paper to Practice*. Washington DC: WOLA. https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Rights%20and%20Development/2010/WOLA_RPT_WorkersRights_FNL.pdf

Un puente y mucho más que dos orillas

Las inversiones chinas en infraestructura regional y sus consecuencias socioterritoriales. El segundo puente Chaco-Corrientes en el marco del Corredor Bioceánico del Eje Capricornio (2022-2023)

Álvaro Álvarez, Amanda Barrenengoa, Daiana Melón y Julián Bilmes

Agradecimientos

Un puente tiene mucho más que dos orillas y en la difícil tarea de recorrerlo nos hemos encontrado con una innumerable cantidad de dimensiones que hicieron este trabajo una fuente de inacabable riqueza analítica. En el camino recorrido para la concreción de este informe, en la tarea de leer el territorio y las proyecciones que se establecen sobre él, nos fuimos encontrando con un entramado de actores que nos fueron abriendo nuevas puertas y, en cada una de ellas, una invitación a recorrer renovados horizontes.

Para la planificación y concreción del trabajo de campo en la ciudad de Resistencia, contamos con la participación de un informante clave que fue fundamental tanto para el establecimiento del contacto con las personas entrevistadas como para garantizar la realización de las mismas: el “Ratón” Aranda. Queremos agradecer,

especialmente, a Carlos Aranda, su compañera Ana María Ruiz y su hija Victoria, quienes nos facilitaron distintos contactos que fueron de gran relevancia para esta investigación. Su constante disposición para vincularnos con actores locales fue fundamental para poder avanzar y enriquecer esta investigación. Su calidez para recibirnos durante la estadía en Resistencia y sus relatos acerca de la historia del lugar, sus luchas y vivencias personales hicieron del trabajo de campo una experiencia que marcó esta investigación y que valoramos mucho.

Agradecemos también al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, dado que el presente proyecto de investigación y su correspondiente informe fueron posibles gracias a su acompañamiento y financiamiento, aspecto central para el desarrollo de una propuesta de trabajo que analiza de manera situada los impactos de los tratados de comercio e inversión, particularmente el financiamiento de megaobras de infraestructura que emplazadas en los territorios generan cuantiosos impactos sobre la naturaleza y las comunidades.

Finalmente, queremos agradecer también a Marcelo Saguiet por su trabajo como tutor, por el acompañamiento y por sus sugerencias.

Introducción

El presente informe busca analizar el lugar que ocupa la infraestructura física en la política regional y nacional, en el marco de las transiciones geopolíticas actuales. Para ello, estudiamos el proyecto “Segundo Puente Chaco-Corrientes y Complejo Multimodal de Cargas” (SPCC, de acá en adelante), que consiste en una referencia empírica que nos permitió, desde un enfoque multiescalar y multidimensional, conocer y comprender la multiplicidad de lógicas y actores que se entrecruzan en proyectos de gran envergadura. Este proyecto de infraestructura se inscribe en la estrategia china de

acercamiento con la región latinoamericana y caribeña, por lo que buscamos dar cuenta de las inversiones en infraestructura que involucran a Argentina y a la región sudamericana.

En marzo de 2022, Argentina ingresó a la Iniciativa de la Franja y la Ruta y se anunció que el país podría acceder, en cinco años, a 23,7 millones de dólares para financiar veinte obras de infraestructura, entre las que se destacaba el SPCC. Este anuncio, junto al interés de la megacorporación china Communications Construction Company y sus empresas filiales China Road and Bridge Corporation y Grupo Puentes en la construcción del SPCC, nos llevaron a profundizar el análisis sobre las condiciones de posibilidad de que esta obra se desarrolle, el potencial financiamiento asiático y sus impactos sociales y ambientales. El trabajo de campo que este equipo llevó a cabo –en el mes de marzo de 2023– en Chaco y Corrientes, junto con las múltiples entrevistas y documentos a los que tuvimos acceso, nos demostró una dinámica de gobierno favorable a las inversiones chinas,¹ pero también puso en evidencia un conjunto de contradicciones: tanto endógenas, como la ausencia de consulta a las comunidades, la falta de diálogo con actores económicos diversos o las resistencias en los territorios afectados, como exógenas, donde las disputas geopolíticas y la crisis estructural de la economía juegan un rol destacado.

El objetivo de este trabajo está dividido en dos núcleos. Por un lado, buscamos –a partir del análisis del proyecto del SPCC– problematizar el vínculo entre las inversiones en infraestructura de transporte y la inserción y el desarrollo productivo de las provincias argentinas de Chaco y Corrientes, en el marco de las transiciones geopolíticas del presente. Por otro lado, estudiamos las reconfiguraciones territoriales que el puente podría generar y las

¹ El propio gobernador Jorge Milton Capitanich lo hace explícito en repetidas oportunidades, como en diciembre del 2021, cuando se firmó un acuerdo de hermanamiento entre la provincia de Chaco y la provincia china de Henan. Ver Chacra, 2021 y Capitanich, 2021.

resistencias socioterritoriales ante el modelo de desarrollo subyacente a este proyecto.

Así, en el marco de la disputa geopolítica actual, la infraestructura se erige en un factor central para el proceso de ampliación y expansión geográfica del capitalismo y contribuye a la producción de un espacio receptivo y apto para nuevos nichos de acumulación. No es posible la expansión sin las redes, canales y corredores que permiten la construcción de nuevos circuitos espaciales de producción y circulación (Álvarez, 2018). De ahí que concebimos su rol estratégico tanto en relación con el avance, la expansión y las transformaciones del capitalismo como con los efectos que esto viene teniendo en los Estados sudamericanos y, en particular, en la Argentina.

A su vez, las inversiones en infraestructura también son expresión de los reajustes en los ciclos de acumulación ante las necesidades globales. En este sentido, el ascenso de China en el marco de un conjunto de reconfiguraciones geopolíticas y del declive de EE. UU. como potencia hegemónica introduce reflexiones e interrogantes a las que es preciso atender. En este marco, a partir del acercamiento de los vínculos entre China y Argentina –como parte del estrechamiento con toda la región latinoamericana y caribeña– proponemos una mirada crítica a partir del estudio de caso del SPCC.

Abordaje teórico-metodológico

Las temáticas que atañen a las megaobras de infraestructura, la inversión extranjera y su impacto sobre los territorios han sido estudiadas generalmente atendiendo a una dimensión de análisis “por arriba”, es decir, por parte de los gobiernos y de las instituciones supranacionales. Sin embargo, las comunidades son también un actor de peso a la hora de analizar el avance de proyectos de infraestructura física. Son estas quienes brindan o no la licencia

social ante las reconfiguraciones territoriales que estas obras implican, quienes llevan adelante acciones para poner un freno al avance de la territorialidad capitalista que estos proyectos proponen o incluso delinear proyectos alternativos. Es por ello que consideramos como un aspecto clave recuperar las voces y posturas de quienes habitan en el territorio donde se emplazará el SPCC, a la vez que vincular ambas perspectivas y puntos de vista para construir una visión integral.

Como parte de esta visión, entendemos que las estructuras de la dependencia han configurado, en países como Argentina, un tipo de desarrollo y un modo de inserción en el mercado mundial que ha modificado también los Estados nacional, provinciales y municipales. Estos se encuentran permeados por las dinámicas de acumulación del capitalismo en su fase actual, lo cual se ha expresado históricamente en la pérdida de capacidades estatales nacionales, el aumento de las desigualdades, la acentuación de los procesos de reprimarización y, por ende, de periferialización y pérdida de soberanía y autonomía.

El presente informe no pretende abordar la dimensión técnica de la obra de infraestructura del SPCC, sino que busca recuperar los determinantes económicos, sociales y geopolíticos, a partir del punto de vista de diferentes actores vinculados al territorio. Para ello, abordamos tres dimensiones centrales que se entrecruzan. En primer lugar, el marco general de las inversiones chinas en Argentina en materia de infraestructura y las tensiones que se establecen con las iniciativas estadounidenses. En segundo lugar, el contexto de las inversiones, teniendo en cuenta el carácter primario-exportador de las provincias de Chaco y Corrientes. En tercer lugar, las contradicciones, conflictos y resistencias que se tejen en torno al modelo de desarrollo y acumulación subyacente al proyecto del puente.

A partir de este abordaje, se busca reflexionar sobre los proyectos de infraestructura desde una perspectiva integral y multiescalar, que permita contribuir a los estudios en torno a las

transformaciones geopolíticas de los últimos tiempos con énfasis en la consolidación de China como principal inversor y socio comercial de los países latinoamericanos y caribeños. Buscamos proponer una visión crítica que se apoye en las necesidades locales y en las ideas de autonomía y soberanía.

En este marco, este informe se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, desarrollamos el abordaje teórico-metodológico implementado para llevar adelante nuestro estudio, seguido de una breve historización en torno al proyecto de construcción del SPCC. En segundo lugar, analizamos el panorama actual de las inversiones en infraestructura en el actual escenario de disputas entre China y EE. UU., con énfasis en las relaciones entre Argentina y China. En tercer lugar, vinculamos dichos procesos con una contextualización del territorio en el que se emplaza el proyecto. En cuarto lugar, abordamos la infraestructura de transporte en el marco de las inversiones hacia la región para desplegar algunas de las dimensiones de análisis centrales. En este ejercicio fueron fundamentales las entrevistas realizadas, en pos de recuperar las perspectivas de los distintos actores. En quinto lugar, profundizamos acerca de los conflictos y debates vinculados con el proyecto del SPCC, entre los que se destacan las resistencias en torno al modelo extractivista en el territorio. Ambos apartados recuperan el trabajo de campo realizado durante el mes de marzo. Por último, el informe culmina con conclusiones que retoman los objetivos propuestos a modo de reflexiones finales.

Respecto de la estrategia metodológica utilizada, se trata de un trabajo de carácter cualitativo mediante el uso de fuentes primarias y secundarias, y la articulación entre teoría, conceptos, método y evidencia empírica (Marradi, Archenti y Piovani, 2007; Sautu, 2007). Para ello, planificamos distintas actividades que buscaron la construcción de datos primarios a partir del relevamiento de información acerca del proyecto con el consiguiente diagnóstico y actualización del estado del mismo. A la vez, avanzamos en una revisión bibliográfica y el diálogo con investigaciones previas de los

miembros del equipo para enmarcar conceptualmente el trabajo. Estas actividades permitieron redefinir, sobre la base del objetivo general y las preguntas de investigación, el foco de este estudio, de carácter multidisciplinar.

En este sentido, si bien el proyecto involucra a ambas provincias argentinas y sus correspondientes ciudades capitales, el acceso a distintos actores de la región chaqueña, principalmente en Resistencia, nos llevó a tomar la decisión de centrar el análisis en Chaco. Es decir, como la mayoría de las entrevistas, observaciones y actividades vinculadas a la investigación fueron realizadas en dicha provincia (salvo dos entrevistas en Corrientes), la información recabada reorientó el informe hacia aspectos relativos a la provincia de Chaco y, particularmente, la ciudad de Resistencia. Dicha decisión se fundamentó también en la delimitación de dimensiones –necesaria para cumplir con los objetivos propuestos– en la elaboración del problema y las modificaciones que fuimos incorporando a medida que avanzamos en la investigación.

El propósito del trabajo de campo fue relevar información existente sobre el SPCC y, así, aportar al diagnóstico sobre aspectos territoriales y socioeconómicos del mismo. De allí la importancia de un abordaje interdisciplinario y complejo de este tipo de proyectos con una incidencia tan importante en los modelos productivos y de inserción internacional predominantes en la región. Buscamos, también, indagar en las resistencias que se tejen ante el potencial avance de las obras circundantes al puente. Es decir, se trata no solo de la construcción de un puente, sino que este conlleva obras aledañas de circunvalación que son condición de posibilidad para la circulación bioceánica y para la expansión de determinadas lógicas productivas sobre el territorio. Por ello, la decisión de viajar al lugar y entrevistar a diferentes actores “por arriba” y “por abajo” permitió complementar y enriquecer el trabajo de análisis documental y bibliográfico, posibilitando la incorporación de variables centrales del problema.

Entre las tareas realizadas durante esta investigación, nos dedicamos en una primera etapa a la actualización y revisión bibliográfica con el fin de construir una visión común acerca de la obra del SPCC. En el proceso de lecturas y recopilación de información pudimos ampliar y complejizar la mirada acerca de la temática elegida, delimitando y problematizando el tema. Estas temáticas –las megaobras de infraestructura, la inversión extranjera y su impacto sobre los territorios– han sido estudiadas generalmente atendiendo a una dimensión de análisis “por arriba”, es decir, por parte de los gobiernos y de las instituciones supranacionales. Además de estudiar los detalles del proyecto desde su origen, los avances y las tensiones, hemos podido notar la relevancia de la obra para una multiplicidad de actores locales y extranjeros, que han variado según el contexto. Ello nos llevó a reafirmar el carácter multiescalar que la obra reviste en términos de sus impactos e incidencias sobre el territorio interprovincial, sujeto a las dinámicas globales y regionales de circulación de flujos como parte del Corredor Bioceánico de Capricornio.

A partir de esta posición teórico-metodológica, el trabajo de campo que diseñamos y llevamos a cabo durante la semana del 19 al 24 de marzo de 2023 en las ciudades de Corrientes y Resistencia resultaron claves para esta investigación. La realización de catorce entrevistas semiestructuradas en profundidad (ver listado al final del informe) nos permitieron conocer los puntos de vista de distintos actores: funcionarios públicos de la provincia de Chaco y Corrientes (de las áreas de Transporte y Vialidad), administradores de puertos, representantes del sector privado (Federaciones de Comercio, Productivas e Industria), profesionales y técnicos ligados al comercio exterior, a las obras de infraestructura y al transporte, y representantes de movimientos sociales y organizaciones políticas. El trabajo a partir de las entrevistas, la recopilación de la información y el diálogo con la bibliografía nos condujeron a revisar algunos de los objetivos iniciales y a delinear nuevos para este informe final.

Historia y cronología del proyecto del segundo puente

En la actualidad, el puente Gral. Belgrano es la única vía de conexión entre las ciudades de Resistencia y Corrientes, de las respectivas provincias de Chaco y Corrientes. Ambas concentran cerca de ochocientas mil personas que viven en la zona del Gran Chaco y el Gran Corrientes, y que se trasladan cotidianamente por el puente (Argentina Grande, 2022). Construido hace cincuenta años, por el mismo circulan más de 25 mil vehículos por día (Daniel Flores, comunicación personal, 20 de marzo de 2023), con una proyección de aumento a 32 mil para 2030 y 45 mil para 2040 (Argentina Grande, 2022).

El origen del proyecto data de 1973, momento en el que los gobiernos de Argentina y los países del Cono Sur se encontraban en manos de cúpulas militares (Tonzar, 2023). En este contexto, el puente Gral. Belgrano representó una de las mayores obras de infraestructura en las que se involucraron ambas provincias, con lo cual, las definiciones ligadas a la obra estuvieron atravesadas por la tensión entre el gobierno nacional y la decisión de los gobernadores. A pesar de los cambios de gobierno en el período 1968-1973, se llevó adelante la construcción por unanimidad, y sin contar con el apoyo inicial del gobierno nacional. El consorcio que ejecutó las obras estuvo compuesto por tres empresas italianas (Ferrocement, Girola e Impresit) y su subsidiaria argentina (ImpresitSideco).

Fotografía 1. Construcción puente Gral. Belgrano



Fuente: Archivo personal (foto tomada en la Dirección Nacional de Vialidad, Corrientes, 20 de marzo de 2023).

El puente fue el primero construido sobre el río Paraná, a pocos kilómetros de la desembocadura del río Paraguay, sobre la ruta nacional n.º 16. Para la década del noventa, ya comenzó a mostrarse insuficiente en relación con el flujo de transporte que transitaba sobre el mismo. Frente a ello, en 1992, se comenzó a evaluar la posibilidad de construir un segundo puente que uniera las localidades de Resistencia y Corrientes con el objetivo de aliviar el tránsito vehicular.

Tiempo más tarde, el Centro de Estudios de Transporte de la Universidad Tecnológica Nacional Regional Resistencia presentó el proyecto “Segundo Puente Chaco-Corrientes y Complejo Multimodal de Cargas”, que planteaba no solo la realización del puente, sino también el desarrollo de un puerto. La idea versaba sobre el aprovechamiento de la confluencia entre los ríos Paraná, Alto Paraná y Paraguay para construir un complejo de cargas multimodal que combinara el transporte fluvial, carretero y ferroviario.

En 1994, los por entonces gobernadores de Chaco y Corrientes, Rolando Tauguinas y Raúl Rolando Romero Feris respectivamente, declararon de interés común el Complejo Multimodal y constituyeron una Comisión Interministerial con el objetivo de llevar adelante acciones conjuntas e iniciar los estudios correspondientes. Sin embargo, recién en 1997, ambas provincias firmaron un acuerdo, conocido como “Tratado de integración”, para dar inicio a las obras, el cual preveía un plazo de ejecución de entre tres y cuatro años. El proyecto en torno al primer tramo del Complejo contemplaba un puente ferroviario para conectar ambas capitales provinciales. A pesar del avance en los llamados a licitación, los estudios de factibilidad y la potencial participación de los grupos Techint y Roggio, las obras no avanzaron como estaban diagramadas.

En diciembre de 2000, esta Comisión llamó a una licitación pública internacional, determinando una inversión privada de entre el 80 % y el 85 %, mientras que la pública no superaría el 20 %. Si bien en noviembre de 2001 se firmó un convenio de financiamiento para la contratación de la obra, con la crisis que se desató en el país a finales de ese año la obra fue paralizada.

Hacia 2005, los gobernadores de Chaco y Corrientes –Roy Nikisch y Ricardo Colombi, respectivamente– impulsaron la reactivación del proyecto a nivel nacional, obteniendo el apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF). En 2007, comenzaron las negociaciones por parte del Ejecutivo nacional para cambiar el estatus de Argentina en la CAF, para pasar de Estado asociado a miembro pleno. Tras esta modificación, la CAF anunció que iba a destinar financiamiento para el desarrollo de la obra, que contaba con el beneplácito del gobierno nacional, el cual se encontraba en manos de Néstor Kirchner. De esta forma, el financiamiento del proyecto provendría del Tesoro Nacional, que destinaría el 30 % de la inversión total, y de la CAF, con el 70 % (Falcione y Falcione, 2014).

En ese momento, también se comenzaron a evaluar las obras de circunvalación y conexión con el puente. Así, en enero de 2008, se

presentó un estudio preliminar en torno a las posibles trazas que conectarían con el SPCC. En dicho año, se desató la crisis por la Resolución n.º 125 (comúnmente llamada “conflicto del campo”) y el gobernador de Corrientes –Arturo Colombi– rompió relaciones políticas con su par chaqueño, Jorge Capitanich, y con el gobierno nacional, lo cual implicó la paralización nuevamente del proyecto.

En 2012, se intentó licitar un nuevo proyecto, con los correspondientes estudios preliminares y trámites por parte de Vialidad Nacional, con tres consultoras reunidas en una Unión Transitoria de Empresas (Ingeniería y Asistencia Técnica Argentina S.A. de Servicios Profesionales, Consulbaires Ingenieros Consultores S.A. y Consular S.A.). Estas definieron una traza entre Puerto Vilelas y Riachuelo, pero se rescindió el contrato con la consultora InDeSA –autora del proyecto–, quien brindaba asistencia técnica, lo que implicó la paralización del proyecto. Recién en 2015, la Dirección de Vialidad Nacional logró llevar adelante la licitación para la formulación de nuevos estudios de factibilidad, los cuales fueron finalizados en 2018.

Con el cambio de gobierno nacional y la asunción de Mauricio Macri, se modificó la modalidad de inversiones, configurando un modelo público-privado (ley nacional n.º 27.328). Este establecía al Estado nacional como contratante de la obra y al sector privado como ejecutor y financiador. Así, la financiación de la obra quedó, principalmente, en manos privadas, por un monto previsto en 700 millones de dólares, que incluía la circunvalación hacia Resistencia y la variante del lado correntino, pero no así la conexión ferroviaria. La nueva obra fue anunciada como “reparación histórica para el norte” y se integró al Plan Belgrano, el cual buscaba impulsar un conjunto de obras de infraestructura dentro de las provincias que integran el norte de Argentina (Merino y Adriani, 2019). No obstante, la crisis atravesada durante los últimos dos años de gobierno –junto con el endeudamiento externo– frenaron nuevamente el proyecto.

Con la asunción del gobierno del Frente de Todos, el presidente Alberto Fernández incluyó el proyecto en el plan de obras “Argentina Grande”, impulsando, a inicios del 2022, reuniones entre los gobernadores de Chaco y Corrientes con la empresa China Communications Construction Company (CCCC), empresa matriz de China Road and Bridge Corporation (CRBC). Hacia fin de año se abrieron los sobres de la licitación para la adjudicación de obras de circunvalación de ambos lados y se avanzó en el proceso de evaluación. El entonces presidente otorgó al proyecto el carácter de interés nacional y le dio una garantía del Tesoro Nacional a través de su incorporación al presupuesto 2021. Por otro lado, a finales de 2022, se ofrecieron fondos del Tesoro Nacional para obras aledañas y se avanzó con las licitaciones de las variantes tanto del lado correntino como chaqueño (que significan varios kilómetros de circunvalación).

Sin embargo, entre fines de 2022 y principios de 2023, se frenó el posible financiamiento chino de la obra, avanzando en contraposición la perspectiva de que sea el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el que la financie y produciéndose una importante visita de treinta y dos delegados de la institución al lugar en que se emplazaría el puente en diciembre de 2022 (Argentina.gov.ar, 2023; Martín Lotero, comunicación personal, 21 de marzo de 2023). Entendemos que este cambio obedece al recrudecimiento de la puja geopolítica mundial entre EE. UU. y China, con su correlato cada vez más explícito en nuestra región en los últimos años. Se trata de un proceso aún abierto, ya que en el momento en que se escribe este informe solo se ha llegado a licitar las obras viales conexas al puente, y no se puede conocer fehacientemente qué institución terminará financiando la obra.

Sin embargo, sí se puede apreciar que esta obra es parte de los proyectos conjuntos entre Argentina y China que se han visto paralizados, tensionados o disputados por EE. UU. en los últimos años (Blinder y Vila Seoane, 2023). Este ejerce una actitud extorsiva a partir de su posición dominante en el Fondo Monetario

Internacional (FMI) y dada la deuda de 45 mil millones de dólares que Argentina le debe al organismo desde 2018, bajo presidencia de Macri, luego de dos años de enorme toma de deuda en mercados internacionales y consecuente fuga de divisas por parte de los bancos y las empresas que usufructuaron el esquema de valorización financiera impuesto por tal gobierno.

De esta manera, este breve repaso por la historia del proyecto da cuenta, por un lado, de la relevancia que ha tenido y tiene el SPCC para una multiplicidad de actores. Este se ha convertido en una necesidad tanto para las poblaciones como para la planificación estratégica de ambos estados provinciales, ante lo cual también los actores del sector privado han estado atentos a la potencialidad de reactivación del proyecto. Por otro lado, también muestra los vaivenes que han ocurrido a lo largo de los últimos treinta años y el descreimiento que predomina en los distintos actores locales acerca de la eventual concreción de la obra. El avance del proyecto no escapa a los ciclos económicos generales, quedando su suerte presa de las situaciones de crisis económicas, políticas y sociales que han atravesado a la Argentina en las últimas décadas.

Durante los meses de este estudio (entre noviembre 2022 y junio 2023), las oscilaciones en la política exterior argentina en el marco de las disputas geopolíticas entre EE. UU. y China han generado movimientos ambiguos respecto de las inversiones y los financiamientos necesarios para un puente de tamaño envergadura. De allí que las confirmaciones iniciales acerca del interés chino en financiar la obra se han puesto en duda, lo cual deja abierta la pregunta sobre qué instituciones van a financiar el proyecto una vez que se concrete.

Fotografía 2. Puente Gral. Belgrano



Fuente: Archivo personal (19 de marzo de 2023).

Inversiones en infraestructura y la región sudamericana en el marco de las disputas China-EE. UU.

Avanzadas las primeras dos décadas del presente siglo, es posible distinguir actores regionales y extrarregionales e intereses múltiples en relación a la planificación de la infraestructura a nivel global. De dicho marco surge el interés de este grupo por conocer el modo en el cual esta obra se inserta en la profundización de las relaciones entre China y la región latinoamericana, en cuyo vínculo juega un papel clave la infraestructura. Nos preguntamos por el lugar que tienen los Estados y las poblaciones ante las lógicas globales y cómo se ve afectada la planificación territorial ante estas dinámicas. En el marco de disputas geopolíticas que se expresan cabalmente en nuestros territorios, proponemos pensar el territorio en clave de autonomía y soberanía y qué margen cabe para los actores locales y estatales en un entramado de poder en el que predomina el poder de los actores extrarregionales. Buscamos

abordar algunas de las respuestas a estos interrogantes a lo largo del presente informe.

A nivel regional, desde los 2000, a propuesta de Brasil, la inversión en infraestructura se canalizó en la cartera de proyectos de la Iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), sustentada en la planificación y el financiamiento del BID, el Fondo para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y la CAF. Sin embargo, en la última década, iniciativas como IIRSA se debilitaron por cambios en las relaciones de fuerza y en la arquitectura de la integración regional. También perdió fuerza la presencia del BID y del Banco Mundial como entes financiadores (a partir de una disminución sistemática del volumen de inversiones para la región), los cuales habían jugado un papel relevante en la segunda mitad del siglo XX (Souza Ramos y Neves, 2022).

En este contexto, China, con el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) y la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR), se transformó en el actor más dinámico en la promoción de corredores de infraestructura en América Latina. En efecto, la IFR, también conocida popularmente como “nueva ruta de la seda”, constituye un ambicioso programa de conexión terrestre y marítima a nivel mundial, primero pensada para Eurasia y que luego se fue ampliando, incorporando a la región latinoamericana hacia 2018 (Vaca Narvaja y Zou, 2018; González Jáuregui, 2020). Se trata de uno de los proyectos de mayor envergadura geopolítica en el presente, por el volumen de inversiones que plantea en distintas zonas del mundo y porque ningún otro organismo de financiamiento viene planteando un proyecto de semejante escala en términos de infraestructura. Por ello, se ha planteado que puede dar lugar a una “globalización con características chinas” (Schuster, 2018; Ramón-Berjano, 2019). Asimismo, nos permite remarcar la relevancia que la región latinoamericana y caribeña tiene para la expansión geopolítica y geoestratégica del gigante asiático, como parte del Sur global. En esta, los proyectos de infraestructura

tienen un rol central (Bogado Bordazar y Margueliche, 2022). Vinculadas también con los objetivos de ampliar el comercio entre AL y el Caribe y Asia Pacífico, estas megaobras tienen como característica central la planificación a largo plazo, las inversiones por parte de bancos chinos y la articulación con empresas también de origen chino (estatales y mixtas).

China se ha convertido en el primer o segundo socio comercial, inversor y acreedor extranjero de la mayoría de los países de la región, y esta constituye, luego de Asia, la segunda en importancia como destino de la inversión china (Zhen, 2020, citado en Treacy, 2023). Como parte de su expansión global, el gigante asiático promueve el financiamiento de obras para el abastecimiento de energía y materias primas (hidrocarburos, minerales, productos agropecuarios), junto con distintas estrategias comerciales. Cabe señalar aquí ciertas iniciativas de creciente institucionalización, como el Programa de Préstamos Especiales para Proyectos de Infraestructura China-Latinoamérica y Caribe (LAC), con un presupuesto de 20 mil millones de dólares, y el Fondo de Inversión para la Producción China-LAC, con 30 mil millones de dólares. Desde 2015, China y LAC celebraron tres veces el Foro de Cooperación en Infraestructura, que se convirtió en una plataforma importante para la cooperación entre ambas partes (Renfang Li y Guxin Zhou, 2018).

El protagonismo chino en la región se corresponde con un largo proceso en el cual el gigante asiático se ha convertido, sobre la base de un modelo de desarrollo híbrido, en una plataforma industrial de peso global a partir de su consolidación en los terrenos comercial, tecnológico, energético, financiero y geopolítico, en su disputa por el poder mundial (Merino, Bilmes y Barrenengoa, 2021). En tanto parte de su estrategia, la región latinoamericana y caribeña ha sufrido importantes transformaciones. De manera que el ascenso de Asia Pacífico es analizado, por diferentes estudios, como una nueva etapa en la configuración del poder mundial (Vadell, Secches y Burger, 2019; Merino, 2020; Fernández y Moretti, 2020),

en la cual la infraestructura cobra un carácter relevante. Ante este panorama, la región sudamericana continúa siendo, como ha sido históricamente, estratégica ante los patrones de acumulación global de las grandes corporaciones transnacionales (Barrenengoa, 2022).

Como señala Mora (2018), los riesgos del vínculo chino-latinoamericano han sido abordados ampliamente en los últimos años, haciendo foco en el proceso de reprimarización de las exportaciones, la profundización del extractivismo, la ampliación de la asimetría entre ambos Estados y la consolidación de esquemas de dependencia. Sin embargo, como sostiene la autora, aún continúan en un plano de menor desarrollo los estudios vinculados a las posibles conflictividades y resistencias sociales al despojo de los bienes comunes y las obras promovidas por el país asiático en la región, debate al que este trabajo busca aportar.

Para hacer frente a este avance chino en la región, en los últimos años se puede apreciar una ofensiva estadounidense en materia de inversión y, en particular, en torno a la infraestructura. Son ejemplos de ello la iniciativa “América Crece” de 2019 o la imposición de Mauricio Claver Carone como presidente del BID en 2020, lanzando luego un ambicioso plan de financiamiento para la región como parte de su estrategia de disciplinamiento.² Ello podría articularse globalmente en la iniciativa Build Back Better

² El BID es parte integrante de la institucionalidad supranacional del orden mundial y regional de posguerra bajo hegemonía estadounidense. En el marco de la globalización, la creciente interdependencia económica y la estrategia de proyección global china a través del ingreso en aquella institucionalidad desde los años noventa, China se unió al BID en 2008 (Gransow, 2015). Luego, en plena guerra (tecno) comercial, los EE. UU. de Trump impusieron como presidente de la institución al republicano ultraconservador Mauricio Claver Carone, mismo que expresó que el préstamo del FMI a la Argentina en 2018 había sido para apoyar al gobierno de Macri. De ese modo, la geoestrategia unilateral trumpiana rompía una tradición de la institución de tener a un latinoamericano en su presidencia (Merino y Morgenfeld, 2022). Señalan al respecto Souza Ramos y Neves (2022, p. 93): “el principal activo del BID es su cartera de préstamos, y es muy claro para EE. UU. el rol crecientemente relevante de los bancos multilaterales en momentos de escasez de liquidez, de ahí el aspecto estratégico de la presidencia del BID”.

World (B3W), lanzada en 2021 por el Grupo de los 7 (G7), principal nucleamiento geopolítico del viejo polo de poder occidental, en pos de competir con la IFR china y siendo la última de una serie de respuestas para hacer frente al gran impulso chino en financiamiento y construcción de infraestructura (DiCarlo y Schindler, 2022). Estas iniciativas se producen en el marco de una creciente y cada vez más abierta disputa interhegemónica en los últimos años, que llevó a las potencias occidentales a definir a China como un “rival sistémico”, luego de décadas de cooperación e intercambio creciente (Merino, Bilmes y Barrenengoa, 2021). Y, como señalan distintos autores (Saguier y Vila Seoane, 2022; Souza Ramos y Neves, 2022), las inversiones en infraestructura asumen una importancia clave en la pugna por el liderazgo entre EE. UU. y China en la región.

Argentina, en particular, ha ido fortaleciendo su vínculo con China en las últimas décadas, a través de numerosos convenios bilaterales sobre inversiones y comercio desde los años noventa, y el establecimiento de una “asociación estratégica” en 2004, que en 2014 adquirió el carácter de “integral”. En el marco de este último mojón, se firmó un Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones entre ambos países –en vigencia desde 2016– y se firmó en particular un Convenio Complementario de Infraestructura. En 2017, se establece el Plan Quinquenal Integrado China-Argentina para la Cooperación en Infraestructura bajo el cual se enmarcan distintos proyectos de inversión (González Achával, Aguirre y Camoletto, 2020). Ese mismo año, el entonces presidente Macri (condicionado por la delicada coyuntura macroeconómica del país y luego de haber frenado los acuerdos bilaterales de la gestión kirchnerista) visita China en el marco del primer Foro de la IFR, a la par que el país se postula como miembro prospectivo del BAI. Hacia 2020 se identificaban al menos quince proyectos vigentes con financiamiento chino en Argentina (González Achával et al., 2020) y en noviembre de ese año el país ingresó al BAI. Entre 2007 y 2020, la Argentina recibió cerca de 13 mil

millones de dólares de inversiones por parte de empresas chinas (Treacy, 2023). De hecho, de los 167 proyectos de infraestructura para el desarrollo que el país tiene actualmente en ejecución, por un total de 27.141 millones de dólares, el 31 % pertenecen a la cartera bilateral con China (Garzón et al., 2021, citado en Treacy, 2023).

Finalmente, Argentina ingresó formalmente a la IFR en febrero de 2022, firmando un Memorándum de Entendimiento en Materia de Cooperación, el cual enmarca acuerdos de cooperación generales a la par que contempla un plan de acción para cooperación agrícola durante el período 2022-2027 y un Nuevo Plan Quinquenal Integrado que contiene veinte proyectos por más de 30 mil millones de dólares en obras vinculadas a transporte e infraestructura (Barrenengoa y Bilmes, 2022). En este marco, se incluyó el proyecto del SPCC, estimado en 744 millones de dólares, junto con otros trece proyectos de infraestructura en nueve provincias que tendrían financiamiento por parte de empresas e instituciones chinas (*Diario Norte*, 2022b). A ello se sumaban determinados acuerdos entablados por las provincias de Chaco y Corrientes con contrapartes chinas, lo cual se inscribe en una serie creciente de acuerdos a nivel subnacional entablados entre China y Argentina desde los años noventa (Rozengardt, 2022). A fines de 2021, el gobernador de Chaco, Jorge Capitanich, principal impulsor del SPCC en la actualidad, había firmado un acuerdo de hermanamiento con la provincia china de Henan, con miras de aumentar los intercambios comerciales y consolidar las exportaciones provinciales hacia ese país, que representa el principal destino de las mismas (*Chaco Noticias*, 2021). Previamente, en septiembre de 2019, el entonces gobernador de Corrientes, Gustavo Valdés, firmó un memorándum con la provincia de Shanxi para agilizar el intercambio comercial en materia forestal, ganadera, arrocera, cítrica, yerbatera e industrial (*Diario Norte*, 2019).

En este marco, los tratados y acuerdos de inversión cumplen un rol determinante para el financiamiento de las obras de infraestructura. La globalización y transnacionalización económica

impuesta desde los años ochenta y noventa por EE. UU., sus aliados subordinados y el capital financiero global conllevó un “derecho internacional americanizado” (Panitch y Gindin, 2015, citado en Ghiotto y Slipa, 2019), aceptado en el sistema interestatal con el objetivo de crear incentivos para el asentamiento de porciones del capital en los distintos territorios.

Respecto al rol de China en este punto en particular, aparecen distintas posturas en la literatura especializada. Un conjunto de analistas realiza determinadas apreciaciones críticas. En primer lugar, Treacy (2023) afirma que la expansión global de las inversiones chinas se ha dado en consonancia con la reglamentación neoliberal de la gobernanza global, lo cual puede observarse en que el número de tratados bilaterales de inversión firmados por China casi que triplica al de EE. UU. (145 frente a 47, según datos de la UNCTAD, 2022, citado por el autor).³ Luego, Ghiotto y Guzmán (2018) y Ghiotto y Slipak (2019) señalan que, lejos de asumir una postura crítica sobre las reglas del sistema económico internacional, China refuerza los patrones de subordinación de los países subdesarrollados a las dinámicas de los flujos de inversión extranjera, sea mediante la firma de tratados que implican protección de las inversiones extranjeras, en forma análoga al accionar occidental, o bien mediante la activa promoción de la facilitación de inversiones en los foros globales. Herrera Santana (2019), por su parte, advierte que el “poder infraestructural” es uno de los principales vehículos con los que China busca acrecentar su posición en la competencia capitalista, produciendo un espacio estratégico fragmentario. Tal como en el caso de IIRSA, el megaproyecto IFR sería una pieza más en la producción espacial de la lógica de la “geopolítica de la fragmentación”. En una clave de análisis similar,

³ China comenzó a entablar acuerdos de comercio e inversiones con la región desde los años noventa, a la par que ingresaba a la globalización neoliberal y su institucionalidad supranacional. Tiene firmados tratados de libre comercio con Chile (2005), Perú (2009) y Costa Rica (2010), y en 2023 se anunció uno nuevo con Ecuador.

Svampa y Slipak (2015) afirman que el vínculo de China con América Latina reproduce los fenómenos de dominación y dependencia.

Sin embargo, por otro lado, aparece otro conjunto de autores que enfatizan los rasgos específicos que diferencian la iniciativa china del proyecto hegemónico norteamericano. Vadell, Secches y Burger (2019) afirman que la IFR expresa un desafío directo a la globalización neoliberal a la par que conlleva un nuevo tipo de globalización basada en la interconectividad. Merino, Bilmes y Barrenengoa (2022), por su parte, señalan que China tiene un juego dual en el actual proceso de crisis de hegemonía y transición histórico-espacial del sistema mundial: por un lado, mantiene en vigencia las instituciones creadas por EE. UU. en la posguerra (como el FMI, el BM o la OMC) al mismo tiempo que ha creado una nueva institucionalidad (como la IFR, BAI o el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS) que desafía la hegemonía estadounidense-británica y occidental, y que puede ser leída como componente de una apuesta por instituir un nuevo orden mundial multipolar. Asimismo, Susan Strange (1996) aporta un marco conceptual para distinguir la “política económica extraterritorial” que promueven los actores concentrados de las redes financieras transnacionales de la “política territorial” planificada desde las estructuras estatales. Esta diferencia nos permite matizar y complejizar la mirada sobre el proyecto del SPCC, sin por ello dejar de preguntarnos, junto con Fernández y Moretti (2020), por el rol de la región en la producción industrial global, teniendo especialmente en cuenta el papel de China y las jerarquías al interior del Sur global, e inscribir en dicho marco el caso argentino. Como señala Treacy (2023), por sus recurrentes crisis macroeconómicas, Argentina ha estado excluida muchos años del mercado de créditos internacional y el acceso a créditos se le ha vuelto difícil y caro, frente a lo cual aparecen ciertas ventajas del financiamiento ofrecido por China. Con esto refiere a las relativas bajas tasas de interés y el largo plazo para el repago de los créditos, a la par que los préstamos de la banca china no incluyen, como aquellos otorgados por instituciones como el

FMI, condicionalidades a la política económica ni programas de ajuste fiscal. No obstante, sí exigen la contratación de empresas chinas, la compra de tecnología e insumos a esas compañías y la posibilidad de interrumpir desembolsos, embargar cuentas y tomar posesión de los proyectos en caso de incumplimiento.

Ante las distintas miradas en torno a la puja geopolítica entre EE. UU. y China en el terreno de la infraestructura y su materialidad en nuestra región, sostenemos aquí una visión crítica a partir de una mirada histórica frente a una nueva espacialidad “glocalizadora”, que articula las escalas espaciales local y regionales con las lógicas de los actores transnacionales y que fragmenta el espacio (Ordóñez, Fernández y Brandão, 2021). Avanzamos en la problematización del caso elegido enfocándonos en la escala nacional, particularmente en la región del Norte Grande.

Contexto territorial

En el marco de la problematización de la infraestructura de transporte, y habiendo recuperado los procesos recientes de inversiones a escala global y regional, buscamos inscribir estas reflexiones en el contexto productivo de las provincias de Chaco y Corrientes, así como las reconfiguraciones territoriales que se vienen dando.

Reconstruir el contexto productivo del proyecto del SPCC implica poner la mirada sobre un proceso que es multiescalar y que está condicionado por la expansión del agronegocio en la Argentina. Desde mediados de la década de los noventa hasta la actualidad, el crecimiento de la superficie sembrada se materializó a un ritmo exponencial, sobre todo afectando a territorios extrapampeanos. En tal sentido, es importante visibilizar una triple dinámica al estudiar el crecimiento agroproductivo hacia el norte de la Argentina: por un lado, la concentración en los usos del territorio homogeneizando el paisaje y desarmando estructuras productivas preexistentes; por otro lado, y en estrecha relación con lo anterior,

una feroz concentración en el uso de la tierra en beneficio de las grandes corporaciones transnacionales; y, finalmente, la readaptación de la infraestructura en función de nuevas formas de producción y circulación de *commodities*, donde la hidrovía Paraguay Paraná y los corredores bioceánicos van a jugar un rol destacado, para lo cual se demanda inversión extranjera.

En Argentina, el desmembramiento de la Junta Nacional de Granos en los años noventa, que desarrollaba funciones de promoción y fomento de actividades productivas consideradas prioritarias, manteniendo precios mínimos y otorgando créditos y subsidios para sostener pequeños productores, fue un paso central en la oligopolización de la agricultura. Rofman (1993) argumenta que “la formación de los precios quedó totalmente reservada a las transacciones dentro de un mercado donde los agentes oligopsónicos o monopsónicos puján, en condiciones muy favorables, con muy numerosos y dispersos vendedores de su producción agrícola o agroindustrial” (p. 170). Esta modificación en las políticas de Estado generó la desaparición en una década de más de 160 mil productores agrícolas, de los cuales el 65 % eran extrapampeanos” (Lapolla, 2005, p. 5).

Este proceso fue completado en 1996, cuando la Secretaría de Agricultura aprobó la Resolución n.º 167 que autorizó la producción y comercialización de soja transgénica, con uso de glifosato. Fue entonces cuando la expansión de ese monocultivo sobre el gran Chaco se aceleró de manera vertiginosa y el río Paraná se transformó –material y simbólicamente– en una hidrovía que comenzó a cumplir una función análoga a la que desarrollara el ferrocarril desde el último tercio del siglo XIX hasta el primer tercio del siglo XX: facilitar la expansión de la frontera productiva y ser vía de tránsito de bajo costo. Este proceso, de gran intervención sobre los territorios, fue acompañando la expansión de la superficie agrícola cultivada: de un total de 16,8 millones de hectáreas con una producción de 35,5 millones de toneladas en 1990, a 40

millones de hectáreas aproximadamente con 147 millones de toneladas en la cosecha récord del año 2019 (Álvarez, 2021).

La desregulación, las privatizaciones y la apertura comercial posibilitaron la expansión del agronegocio. Las grandes empresas se fueron estableciendo en zonas “extrapampeanas”, traccionando fuertes intervenciones técnicas e infraestructurales en los territorios y desplazando a los pequeños y medianos productores.

Desde finales del siglo XX y comienzos del XXI, el acaparamiento de la naturaleza y bienes comunes ha avanzado hacia la región del Norte Grande Argentino, territorio en el que el SPCC tendría una gran incidencia geopolítica y geoeconómica. Ello no solo significó un cambio en el modelo productivo regional, sino también la profundización de problemáticas socioterritoriales.

En 1999, se conformó la Región del Norte Grande Argentino con la finalidad de establecer un área estratégica para el desarrollo económico, a través de un tratado interprovincial entre los gobiernos de Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. Un territorio que “complemente” la expansión del extractivismo en la zona centro de la Argentina.

El Norte Grande, con su proyección económica y una identidad política arraigada históricamente, se conformó como una de las cuatro regiones más extensas del país, con el 30 % del territorio, y más densamente poblada. Las provincias que la integran disponen de extensas áreas para la producción agroganadera y minerales codiciados como el litio y el cobre. Dicha potencialidad regional, incrementada por la presencia de enormes fuentes de agua, ubicó al Norte Grande como uno de los territorios factibles de recibir financiamientos internacionales para el desarrollo de obras viales, hídricas, portuarias, férreas, dándole materialidad al Corredor Bioceánico de Capricornio.⁴

⁴ En marzo de 2023, en la 16° Asamblea de Gobernadores del Consejo Regional del Norte Grande Argentino se presentó un Plan de Estrategia Logística para la región,

Durante el 2022, la región exportó 6.356 millones de dólares, sobre todo de productos primarios, que corresponden al 15,2 % del total. La provincia del Chaco exportó 516 millones de dólares, correspondiente al 8,1 % del total regional, los cereales –principalmente maíz– explicaron el 48,4 % de los despachos al exterior; seguido por semillas y frutos oleaginosos, con una participación de 26,1 %. La provincia de Corrientes realizó exportaciones por un valor de 273 millones de dólares, destacándose los cereales, principalmente arroz, que representó el 41 % de las exportaciones de la provincia (Ministerio de Economía, 2022).

Esta primarización de las economías provinciales se ve reforzada por la proyección del Consejo Agroindustrial Argentino que presentó el plan 2020-2030 “Estrategia de Reactivación Agroindustrial, Exportadora, Inclusiva, Sustentable y Federal”, donde se plantea un aumento de las exportaciones a 100 mil millones de dólares anuales (65 mil millones de dólares en la actualidad). Una de las provincias que acompaña esta iniciativa es Chaco, que en su Plan Chaco 2030 (Provincia de Chaco, 2021) sostiene la proyección de

Lograr una superficie sembrada de 2 millones de hectáreas, sustentada en once cultivos agrícolas tradicionales y otros que pueden incorporarse para diversificar la base productiva a efectos de obtener 5 millones de toneladas anuales de producción; alcanzar un *stock* 6 millones de cabezas de ganado mayor y menor e incrementar en un 20 %, al año 2030, la producción de carne por hectárea, lograr la ampliación, diversificación y consolidación de la base productiva industrial, la generación de 50.000 empleos privados formales y 1.500 millones de dólares anuales de exportaciones (p. 80).

Estas estimaciones se dan en el marco de la expansión del peso de las exportaciones chaqueñas, como se desprende de los datos

con una inversión prevista de 30 mil millones de dólares en los próximos quince años para la cual se habían avanzado contactos con el BID y el Banco Mundial (Página 12, 2023).

presentados por una experta en Comercio Exterior que ha asesorado a ambos gobiernos provinciales: en 2022, Chaco pasó a liderar las exportaciones del Noroeste, en torno al 40 % y el 41 % de las exportaciones, concentrado en productos primarios (Tania Yedro, comunicación personal, 20 de marzo de 2023).

Es importante mencionar también que Chaco se posiciona hoy como la sexta provincia productora de soja con 643.543 hectáreas. Según las estadísticas provenientes del área de Estimaciones Agrícolas de la Dirección Nacional de Agricultura, durante la campaña agrícola de 1990 en la provincia de Chaco la superficie sembrada con soja era de 50.000 hectáreas, mientras que en la campaña 2021-2022, la superficie total supera las 640.000 hectáreas.

Por otra parte, en julio del 2021, el gobierno chaqueño firmó un acuerdo con China para la instalación de tres complejos porcinos, financiados por la empresa Feng Tian Food con una inversión estimada de 129 millones de dólares. En el marco de la reunión en la que se firmó el acuerdo, el gobernador Capitanich afirmó que la inversión no solo implicaría la instalación de 2.400 madres en cada una de las granjas, sino también la construcción de una planta de biodiesel, un biodigestor de generación de energía, un frigorífico exportador y una planta de alimentos balanceados (*Diario Norte*, 2021; Quaizel, 2021).

Es importante destacar que la mencionada incorporación de tierras para el cultivo de soja y otros derivados del agronegocio se realizó a partir del avance sobre el bosque nativo. Es la región chaqueña el territorio con mayor superficie de bosques en Argentina y es justamente durante el periodo 2007-2018, en plena vigencia de la ley n.º 26.331/2007 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, cuando más avanzó la deforestación en dicha región.

En la actualidad, el avance de los agronegocios sobre el Norte Grande pone el foco sobre otro territorio de la región del Gran Chaco: los bajos submeridionales. Los programas nacionales y provinciales buscan convertir ese territorio, de más de 8 millones de

hectáreas, nodal en el equilibrio ambiental de toda la cuenca, en un espacio productivo apto para algunos productos agrícolas (resistentes a la sequía y al suelo salino como los que incorporaron la tecnología HB4: soja, trigo, etc.), para lo que se necesita una serie de obras de infraestructura encadenadas que posibiliten equilibrar la distribución de agua repartida naturalmente en períodos prolongados y alternados de sequías e inundaciones. La proyección productiva de la agroindustria para el año 2030 busca “recuperar” 1,5 millones de hectáreas de los bajos submeridionales para la agricultura, lo que nos lleva a preguntarnos qué impactos tendrá esto sobre el territorio y cuál es su vínculo con la promoción de determinadas obras de infraestructura como el SPCC.

Una de las entrevistadas, encargada de la administración del proyecto de Puerto Las Palmas, reafirmaba el carácter primario de las exportaciones provinciales que salen por vía fluvial:

Con respecto a la carga de la provincia, de exportación tenemos básicamente producción primaria: carbón y madera, lo que te da volumen de contenedores en la provincia, después obviamente hay estanino, curtiembre. Pero es el carbón y la madera lo que da la cantidad de contenedores que se necesita para solventar la operación, que el barco venga y se lleve los contenedores (Constanza Prause, comunicación personal, 23 de marzo de 2023).

Con respecto al destino de estas exportaciones, la entrevistada señalaba que la madera se destina básicamente hacia China y todo Asia, mientras que el carbón lo hace hacia Europa: Italia, España e Israel son los destinos básicos. A su vez, señalaba que la importación de bienes de capital, insumos, materias primas, maquinarias y agroquímicos provienen mayormente de China.

Se puede observar que la gran primarización de la matriz productiva y la canasta exportadora chaqueña aparece como uno de los problemas que señalan las autoridades, y, de hecho, el Plan Chaco 2030 apunta a complejizar la producción de materias primas con base en infraestructura y valor agregado industrial,

identificando veinte cadenas de valor estratégicas. En ese marco, se creó el Instituto Chaqueño de Ciencia, Tecnología e Innovación (ICCTI) a fines de 2021, como ente autárquico y que busca atender a estos desafíos (Sergio Lapertosa, comunicación personal, 20 de marzo de 2023). En fin, se puede advertir aquí que el modelo de desarrollo chaqueño se apoya en la ampliación del extractivismo a la par que busca no reducirse a ello, realizando cierta apuesta por la agregación de valor y diversificación productiva.

Por otro lado, las características del comercio provincial de la región y la necesidad de proyectar el Norte Grande sin la dependencia con Buenos Aires ponen de manifiesto una dimensión específica que fue explicitada por los distintos actores entrevistados. Resulta ilustrativa al respecto la siguiente cita de la entrevista al subsecretario de Transporte chaqueño:

La gran traba del Norte grande, o de cómo se fue configurando toda la red productiva del país, es que no es federal y va todo a Buenos Aires o a los puertos de Santa Fe, entonces toda la carga tanto del Chaco como lo demás, sale de manera primarizada, o sin mucho valor agregado dentro de la provincia, lo que hace que del excedente a nuestros productores les quede la menor parte, porque son los primeros eslabones de la cadena productiva. Acá está la soja, el algodón, la madera, lo que sea, y se va a otra provincia donde se le agrega el valor, se industrializa, generalmente cercano a la parte portuaria, que tiene que ver con Buenos Aires, y Rosario lo que tiene que ver con granos. Esa es la gran limitación que hay. Lo que tiene que ver con el puente es una gran oportunidad en términos de poder desarrollar esta matriz, porque el cuello logístico te limita sin dudas lo que tiene que ver con los límites de tu producción (Tomás Yazlle, comunicación personal, 23 de marzo de 2023).

En relación con esta variable, el hecho de que más del 80 % del transporte sea carretero pone de manifiesto otra de las limitaciones para desarrollar dicha región. En palabras del subsecretario, se trata de la búsqueda de articular e integrar las distintas escalas y cadenas de valor, mediante distintas modalidades de transporte.

Las transformaciones hasta aquí descritas, en lo que respecta a lo productivo y ambiental, se vienen desarrollando en los territorios de la región a partir de la implementación de políticas públicas y proyectos de desarrollo a distintas escalas: regional, nacional, subnacional, local. A partir de la implantación de infraestructuras de gran porte y tecnologías diversas, promovida por los organismos internacionales de crédito, las grandes corporaciones buscan aumentar la producción regional y el comercio, interconectando los territorios, a través de las vías de comunicación y transporte, con mercados nacionales e internacionales. En dicho marco, los actores estatales también buscan ser parte de dichos proyectos, con intereses que a veces avalan las dinámicas globales, y otras veces buscan mediar entre estas y las poblaciones. En el medio, los márgenes de acción estatal en términos de planificación a mediano y largo plazo quedan reducidos (Bilmes, Carbel y Liaudat, 2022). A continuación, profundizamos algunos de estos debates y conflictos, recuperando las perspectivas de los distintos actores que entrevistamos.

Infraestructura de transporte e inversiones: la perspectiva de los actores

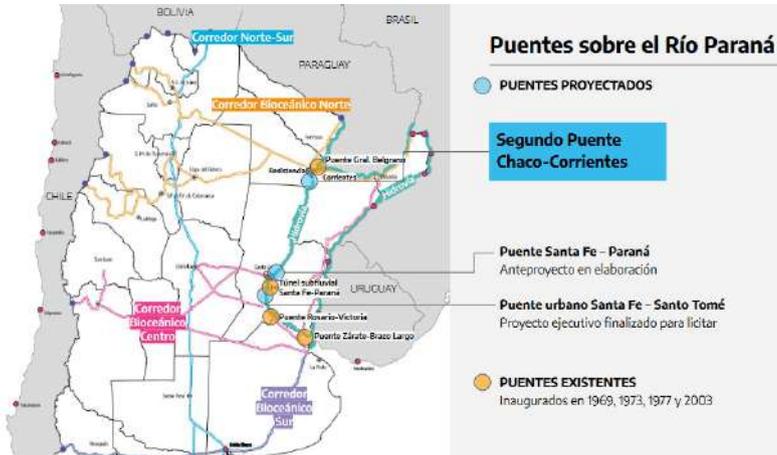
En un contexto de fragmentación productiva a escala global, surgimiento y consolidación de cadenas globales de valor, junto a la profundización de la especialización productiva en un esquema centro-periferia, América Latina se establece como proveedora de recursos para los actuales patrones productivos, y la circulación adquiere cada vez más una importancia estratégica. La racionalidad hegemónica promueve la construcción de objetos, que transforman los lugares y las acciones, con el fin de buscar la fluidez, como es el caso de la construcción de grandes obras de infraestructura, tales como puentes, túneles, oleoductos, gasoductos, vías férreas, hidrovías, autopistas, puertos, aeropuertos. La técnica hace

homogénea no solo las pautas productivas, sino también las formas de circulación. Como plantea Santos: “el mundo actual exige fluidez, para la circulación de ideas, mensajes, productos o dinero, lo cual interesa a los sectores más dinámicos de la sociedad. Esa fluidez está basada en las redes técnicas, que son soportes de la competitividad” (1996, p. 218).

El complemento de estas grandes obras de infraestructura es la logística, que se constituye en una actividad central en este proceso, se encarga de coordinar los modos de transporte, así como las estrategias en la cadena de suministros, la gestión de los procesos de producción y distribución. Las actividades logísticas constituyen el centro de la planificación en el comercio y conforman un sistema que es el enlace entre la extracción, la producción, la circulación y el consumo, sobre todo en un mundo donde los eslabones de esa cadena están separados por el tiempo y la distancia.

Esta logística está marcada por tres procesos entrelazados: la multimodalidad en la circulación, la bioceanidad en los flujos y la contenerización de las cargas. Para ello, se establecen grandes corredores de infraestructura, como objetos técnicos, que albergan este tipo de dinámicas. Las megaobras de infraestructura –como el SPCC– son entonces catalizadoras de profundas tensiones entre las necesidades y dinámicas locales de circulación y las necesidades y demandas del comercio internacional.

Imagen 1. Puentes sobre el río Paraná



Fuente: Argentina Grande (2022).

Así, durante los últimos veinte años se promovieron en América Latina corredores biocénicos, en el marco de los cuales se proyectaban un conjunto de obras de infraestructura, de carácter multimodal, cuya sinergia generaría la facilitación de la extracción de *commodities* hacia los mercados internacionales (Melón, 2022a). En este contexto, el Corredor Biocénico de Capricornio –del cual el SPCC forma parte– se proyectó como una ruta de integración comercial que conectará el transporte vial, ferroviario, fluvial y aéreo de los territorios que lo integran, con el propósito de articular las economías regionales con los principales puertos de exportación en ambos océanos.

Este corredor vincula los puertos del sur de Brasil, pasando por Paraguay y el noroeste de Argentina, con los puertos del norte de Chile a través de la región de Antofagasta, para proyectarse desde allí a los mercados del Asia-Pacífico y la costa oeste de los Estados Unidos, principales mercados de los *commodities* regionales. Sus objetivos son la eficiencia logística, la reducción de los costos de fletes y la facilitación de las transacciones internacionales

atravesando en su recorrido territorios diversos con dinámicas y lógicas territoriales propias.

Imagen 2. Proyecto “Segundo Puente Chaco-Corrientes”



Fuente: CompactoNEA, 2023.

Por otra parte, la realización de una megaobra de infraestructura, en muchos casos, conlleva el impulso de otras obras aledañas. En el caso particular del SPCC, se establecieron tres proyectos viales complementarios: la conexión entre las rutas nacionales n.º 11 y n.º 12, y las circunvalaciones a las ciudades de Resistencia y de Corrientes (tal como se observa en la imagen que se encuentra a continuación). El desarrollo de estos proyectos complementarios busca facilitar los flujos logísticos ligados al segundo puente, el cual, tal como subrayó en la entrevista Daniel Flores, estaría destinado únicamente para el transporte pesado.

Imagen 3. Circunvalaciones de Resistencia y Corrientes



Fuente: Chaco urbano, 2023.

Ahora bien, como parte de las tensiones entre las necesidades y dinámicas locales de circulación y las necesidades y demandas del comercio internacional, destacamos algunas de las dimensiones centrales que se desprenden del análisis que venimos haciendo, y que recuperan las perspectivas de algunos de los actores entrevistados.

Multi- o bimodalidad: Puerto Barranqueras y Las Palmas

Una de las dimensiones se corresponde con la multimodalidad del transporte.

Los corredores multimodales de infraestructura son expresión de un reordenamiento vertical del territorio, donde los flujos globales, hegemonizados por actores transnacionales (...) imponen una forma de producción del territorio, objetos y acciones, propias de las demandas y dinámicas del mercado internacional (Álvarez, 2019, p. 17).

En la fase de globalización del sistema-mundo capitalista del presente siglo, los puertos son pilares centrales del paradigma de desarrollo del transporte, las comunicaciones y el comercio

internacional, bajo la expectativa de disminuir costos (Peyrelongue, 2010). Estos concentran, procesan y distribuyen volúmenes de mercancías en contenedores para aumentar la articulación entre el proceso productivo y sus destinos comerciales.

En la actualidad, la provincia de Chaco cuenta con dos puertos. En primer lugar, el de Barranqueras, ubicado sobre la vera del río Paraná e integrado a la ciudad de Barranqueras (emplazada a 7 km de Resistencia). Si bien se encuentra operativo hace cien años, el 21 de agosto de 1991 pasó a depender del gobierno de la provincia. En segundo lugar, el Puerto de Las Palmas, a la vera del río Paraguay, el cual comenzó a construirse en 2016 y, según declaraciones oficiales y la entrevista realizada a su administradora (Constanza Prause, comunicación personal, 23 de marzo de 2023), estaría operativo en los próximos meses.

Si bien quienes integran la dirección de los puertos emplazados en la provincia de Chaco no han sido consultados por las autoridades gubernamentales encargadas del proyecto del SPCC, los diferentes actores que entrevistamos por su rol en relación con los puertos de la provincia nos permitieron observar la demanda en torno a que el puente no sea solo carretero, sino que también conecte con el ferrocarril y los puertos. Esta responde a un doble objetivo: por un lado, para abordar la limitación que implica la centralización de los puertos de Buenos Aires y Rosario-Santa Fe, y por el otro, para poder ampliar y reconectar el comercio con países limítrofes como Brasil y Paraguay.

Así lo explicó el administrador del puerto de Barranqueras:

Hay una discusión muy importante sobre el nuevo puente, de si debería ser automotor o ferroautomotor. Todo el mundo insiste que debería ser ferroautomotor, nosotros, yo en lo particular, considero lo mismo porque creo que esta zona, con la ubicación estratégica que tenemos, nos vamos a desarrollar más hacia el Norte que hacia el Sur. Nosotros vamos a generar más conectividad con Brasil, con Paraguay, con Bolivia, o sea, con toda la zona Norte de la

hidrovía, enfocando hacia arriba digamos, no hacia abajo (Roberto Benítez, comunicación personal, 22 de marzo de 2023).

Los elementos aquí mencionados aluden también a un potencial abaratamiento de costos de traslado, así como al aprovechamiento del potencial de navegación del río Paraná en relación con Rosario:

Desde el lado de las empresas, les puedo decir que es un extracosto, un sobrecosto, tener que operar por puertos que no sean los de la región, tener que trasladar las cargas vía camión, tener que esperar las pocas frecuencias de las barcazas, la falta de operatividad de Barranqueras cuando no están dadas las cuestiones de calado (Tania Yedro, comunicación personal, 20 de marzo de 2023).

Son varios los factores –tanto ambientales, sociales y políticos– que explican la falta de uso de las vías fluviales y la limitación que significa en términos de transporte la necesidad de transportar lo que producen las provincias del Norte Grande vía Santa Fe o Buenos Aires. No obstante, a los fines del presente informe, consideramos relevante dejar sentado esto como un problema histórico de las provincias argentinas, que se ha convertido en un factor estructural que explica una parte de los problemas de asimetrías que existen en el país.

El financiamiento

El financiamiento es otro de los nudos problemáticos de la obra, sujeto a distintas condiciones, tanto internas como externas, en las que las provincias están involucradas. Por un lado, no escapa a las disputas geopolíticas que se dan en el plano mundial. Por otro lado, está sujeto a los condicionamientos y, en muchos casos, a la política exterior llevada adelante por los gobiernos nacionales.

En el caso del SPCC, la inversión total que se planificó para el desarrollo de las obras (considerando tanto el puente como las

circunvalaciones y la conexión vial) es de 204.765 millones de pesos (Argentina.gob.ar, 2023). Si bien existe una partida presupuestaria del Tesoro Nacional destinada a llevar adelante una parte de la obra, dada la magnitud del monto necesario, desde hace algún tiempo, tanto el gobierno provincial de Chaco como integrantes del gobierno nacional llevaron adelante reuniones con diferentes entidades para garantizar el préstamo necesario para la concreción de la obra.

Por un lado, tal como detalló Daniel Flores en la entrevista, se llevaron adelante reuniones con financieras de capitales chinos, las cuales recorrieron la zona con el fin de evaluar la inversión. El interés chino se dio a través de la presencia de bancos públicos y en articulación con empresas mixtas y públicas.

[H]ay negociaciones permanentemente con empresas chinas, inversores chinos, que las gestiona el gobernador personalmente o sus ministros de Economía y de Producción junto con él (...). También hubo intentos de instalación de algunas empresas chinas en estos últimos años, y hay inversiones chinas en sectores productivos de lo que es industria forestal y aceitera (Tania Yedro, comunicación personal, 20 de marzo de 2023).

Este interés en torno al financiamiento del SPCC se da en el marco del estrechamiento de las relaciones entre la provincia de Chaco y el Estado chino. Como hemos señalado ya, en diciembre de 2021 se firmaba el acuerdo de hermanamiento con la provincia china de Henan, con el objetivo de afianzar los lazos y las relaciones bilaterales, incrementar las exportaciones y potenciar e intercambiar el desarrollo industrial, turístico, cultural y educativo (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2021). El subsecretario de Transporte de Chaco explicó al respecto: “Chaco fue la primera provincia en firmar un convenio marco directamente entre una provincia y el gobierno chino. Creo que, con otra provincia china, pero que de alguna manera siempre participa el

gobierno nacional chino, como tripartito o como garante” (Tomás Yazlle, comunicación personal, 23 de marzo de 2023).

Sin embargo, a pesar del acercamiento entre Chaco y China, la posición del gobierno nacional en relación con este país asiático ha sido ambigua, como parte de su agenda de política exterior. Si bien Argentina ha tenido algunos acercamientos, el vínculo con China ha sido oscilante durante el mandato de Alberto Fernández.

Por otra parte, durante marzo de 2023, integrantes del Ministerio de Obras Públicas y de Vialidad Nacional y el gobernador Capitanich se reunieron con una comitiva de representantes del BID, con el objetivo de concretar un préstamo por parte de esta entidad para llevar adelante el SPCC. Sin embargo, al día de hoy no hay ninguna resolución oficial en torno a la inversión para la realización de la obra.

La construcción del Norte Grande

En los últimos años, la idea del proyecto del Norte Grande argentino –que integra a diez provincias: Chaco, Corrientes, Catamarca, Formosa, Santiago del Estero, Tucumán, Jujuy, Salta, Misiones y La Rioja– se ha profundizado. Si bien el Tratado interprovincial de creación de la Región Norte Grande Argentino fue suscripto el 9 de abril de 1999, el fortalecimiento identitario de la región se ha impulsado a partir de la creación del Consejo Regional, el 11 de diciembre de 2020 (Sujatt, 2022).

En este contexto, el gobernador de la provincia de Chaco, Jorge Capitanich, ha sido uno de los principales impulsores de este agrupamiento, entendiendo que esta región es central en el desarrollo chaqueño. A su vez, la inversión en infraestructura se ha planteado como algo central para mejorar la situación económica y comercial de la región. De hecho, en la página web de la iniciativa plantean: “Queremos obras de infraestructura estratégica que integren el NOA y el NEA en un Norte Grande competitivo. Para ello

necesitamos corredores bioceánicos capaces de integrar nuestros pasos fronterizos con las redes ferroviarias, carreteras y puertos fluviales y marítimos”.⁵

Por su parte, Capitanich, durante la XVI Asamblea de Gobernadores del Norte Grande, manifestó: “Nuestro horizonte es el Plan del Corredor Bioceánico. Es el primer producto estructural de largo plazo del Norte Grande” (NOVA Chaco, 2023). En tal encuentro se avanzó con la elaboración de ese plan estratégico, el cual supondría una inversión de 30 mil millones de dólares dentro de los próximos quince años, con el apalancamiento financiero del Banco Mundial, el BID y otros organismos multilaterales. También se planteó la constitución de una agencia regional o consorcio público-privado de innovación tecnológica (Porto, 2023). El mandatario chaqueño ha sido quien ha impulsado reuniones con integrantes de distintas instituciones de financiamiento internacional para promover la infraestructura física en la región.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, el Estado promueve determinados esquemas con otras provincias, con otros gobernadores, busca financiamiento, articula e intenta que se vayan gestionando y generando las distintas obras, con plazos que generalmente no son los esperados o los necesarios para la actividad productiva y comercial (...). Personalmente, veo en estos últimos años al menos una decisión política mucho más firme y una mayor integración también, que eso creo que es muy favorable de parte de los gobernadores de la región y todo un trabajo que se viene haciendo como Norte Grande, creo que le está dando un poco más de impulso (Tania Yedro, comunicación personal, 20 de marzo de 2023).

A su vez, en abril de 2023, los gobernadores presentaron ante ministros nacionales y representantes del Congreso Nacional y otros organismos el Plan de Estrategia Logística del Norte Grande,

⁵ NOA corresponde a Noroeste Argentino y NEA a Noreste Argentino. Véase: <https://nortegrande.net.ar/>

considerado “una apuesta a la integración territorial para el desarrollo del potencial exportador de las diez provincias de la región” (*Norte Grande*, 2023). Este plan busca promover el desarrollo de las economías regionales a partir de un impulso en la infraestructura, en los servicios y en la conectividad.

De esta forma, el SPCC tiene una importancia neurálgica no solo en el marco del Corredor Bioceánico de Capricornio, sino también en el modelo de integración territorial que se está pensando para la región Norte de Argentina. Esto partiendo de la mirada de que el Norte Grande tiene un rol clave, dado que “genera minerales estratégicos para el desarrollo del país como litio y cobre, junto a hidrocarburos y energía renovable, que son la piedra basal del crecimiento de nuestro país”.⁶ Asimismo, su relevancia se vincula con los objetivos de integración regional, en relación con las economías de Brasil, Chile, Bolivia y Paraguay, y en el marco de bloques como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Debates y conflictos en torno al puente

El avance de la territorialidad capitalista en América Latina se da a través de un proceso de despojo para la acumulación (Rodríguez Wallenius, 2019), en el que grupos económicos se apropian de bienes naturales y comunitarios –tales como el suelo, bosques, agua, fuentes de energía, entre otros– y bienes públicos –mediante la privatización de servicios, infraestructuras, salud, entre otros–. Estos grupos obtienen ganancias extraordinarias al momento en que estos bienes son incorporados y valorizados como mercancías en los mercados internacionales.

En este contexto y en el marco de la actual crisis ambiental global, las luchas socioterritoriales han ido creciendo y comenzando a ocupar un lugar relevante en la agenda pública. La provincia de

⁶ <https://nortegrande.net.ar/>

Chaco no es ajena a esta profundización de las luchas ambientales y a la aparición de múltiples espacios de articulación que buscan poner en cuestión el modelo de desarrollo vigente (Melón, 2022b). A continuación, recuperamos algunos de los debates que emergieron a partir del diálogo con diferentes actores y organizaciones locales.

La mirada sobre el puente

En el caso específico del SPCC, se desconocen aún los impactos ambientales que puede generar el avance de la obra. La ciudad de Resistencia está emplazada dentro del valle de inundación de los ríos Paraná y Negro, tal como explicó el ingeniero en recursos hídricos y docente de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional del Nordeste, Hugo Rohrmann.

Al momento de pensarse el proyecto en torno al SPCC, se evaluaron varias trazas diferentes. Si bien Rohrmann consideró que la seleccionada es la traza más adecuada, sostuvo lo siguiente:

Quando se presentó esto la primera vez, lo único que pregunté fue qué impacto iba a generar esa nueva estructura, esa nueva pared, con un agujerito para que pase el río Paraná, sobre la elevación del río, pensando que acá hay una, contra una defensa de una ciudad. Y bueno, ahí dijeron: “sí, hicimos un estudio con un instituto de Dinamarca, van a aumentar siete centímetros por una crecida”. El tema es que no se sabe cuáles son las máximas crecidas que puede tener este río, y cuando uno habla de desastre o del problema que genera la naturaleza por obras que hizo el hombre, siempre hay una posibilidad de que algo falle, y lo vemos, lo vemos todos los días desde hace mucho tiempo (...) al decidir construir esto, yo estoy decidiendo la ciudad a cincuenta años... No creo que haya elementos suficientes al decidir esa traza, qué ciudad quiero para el 2080. No existe en los municipios ni en las gobernaciones en ningún tipo. Que es necesidad está claro, pero qué impacto genera no lo sabemos (comunicación personal, 23 de marzo de 2023).

Se puede observar, pues, la escasa información que existe en la población acerca de los impactos que podría generar el avance de esta mega obra. Por otro lado, se considera también la realización de las obras complementarias, es decir, la vía de conexión entre las rutas n.º 11 y n.º 12 y las circunvalaciones en ambas ciudades.

Si bien no se conocen los estudios de impacto ambiental en torno al SPCC, una parte de la circunvalación de Resistencia y de la vía de conexión con la ruta n.º 11 atraviesa el sitio Ramsar conocido como Humedal Chaco, declarado como sitio protegido por el convenio Ramsar el 2 de febrero de 2004. Los “servicios ambientales” que presentan esta clase de ecosistemas van desde la mitigación de sequías e inundaciones, el almacenamiento de carbono, la depuración de aguas, la estabilización de costas, la protección contra tormentas, además de ser reservas de biodiversidad.

Fotografía 3. Resistencia



Fuente: Archivo personal (23 de marzo de 2023).

Otro de los puntos de debate en torno al conjunto de obras que implica el SPCC es la afectación a nivel socioterritorial que podría

implicar, sobre todo del lado correntino, en términos de transformaciones territoriales, relocalizaciones, expulsión de comunidades e impactos para algunxs trabajadorxs. Uno de los barrios más cercanos a la circunvalación correntina es La Tosquera. Si bien Daniel Flores subrayó, en la entrevista realizada, que el Instituto de Vivienda correntino está trabajando para intentar resolver conflictos que puedan surgir, desde algunos sectores de la sociedad existe una gran preocupación. Así lo explicó Cristian Piriz, integrante de Guardianes del Iberá, quienes trabajan con lxs vecinxs del barrio:

Se ve afectado indirectamente en el sentido que es el proceso de urbanización que se desarrolla sobre la zona, que tiene que ver con esa especulación, hay un segundo puente, un parque industrial, un proyecto inmobiliario fuerte, necesariamente es la zona que van a intentar sacar. Además, al lado del puente, a su derecha, había barrios populares que fueron corridos hacia La Tosquera porque está más al fondo. El proyecto siempre fue que esa urbanización conecte con toda la costanera. Toda esa zona está poblada. El segundo puente que va a ser similar al que ya está, hoy ya es una zona urbana, con crecimiento y explotación muy grandes, se están construyendo torres muy altas. Es lo mismo que se puede dar en esta otra área. Hay otras zonas con menos población cercanas como el Barrio Santa Margarita, Virgen de Dolores, o la otra zona del otro lado del Riachuelo como Quiroz, que también se podrían ver afectados por el mismo proceso. Necesariamente donde sería la bajada del puente y la zona de construcción hoy habita gente (comunicación personal, 20 de marzo de 2023).

Así, en cuanto a la potencial relación conflictiva entre planificación urbana y desarrollos inmobiliarios –a partir del SPCC–, tampoco existe mucha precisión en torno a cómo se resolverían estas transformaciones territoriales. Desde los gobiernos provinciales y el gobierno nacional, los discursos se centran en plantear la necesidad de generar otra conexión entre ambas ciudades, considerando el tránsito que existe entre una y otra provincia. Así lo explicó Riccardo “Dardo” Tiddi, integrante de la asamblea Somos Monte de Chaco:

[A]cá se vende la necesidad del segundo puente por el tráfico. Entonces, uno lo asocia al hecho de que está creciendo Corrientes capital, está creciendo Resistencia y un segundo puente viene naturalizado como una infraestructura que es de fuera de una sola ciudad urbana (...). Desde el territorio lo vemos con preocupación, nos defendemos como podemos, la verdad que mucho no podés hacer porque además hay infraestructuras que es innegable que la gente también quiere, en el caso del puente. Es muy difícil luchar contra una nueva ruta o puente y hay que entender que uno no está criticando la infraestructura en sí, sino criticando el sistema que va a utilizar y monopolizar la estructura (comunicación personal, 23 de marzo de 2023).

Se trata este de otro aspecto clave en los debates y conflictos que podría traer aparejado el SPCC y, particularmente, las obras de infraestructura que conlleva.

Más allá del puente: una visión política de la infraestructura

En este recorrido observamos que, más allá de la necesidad de llevar adelante una nueva vía de conexión entre dos localidades que están en permanente intercambio, la preocupación central de algunos movimientos socioterritoriales en relación al SPCC son los intereses económicos que subyacen a esta obra y el impacto ambiental de la misma. Estos quedan evidenciados en la decisión de concentrar el tránsito pesado en el segundo puente, así como también en las obras aledañas.

De esta forma, los movimientos socioterritoriales emplazados en la región, si bien reconocen la necesidad del SPCC, identifican como los verdaderos intereses detrás de su construcción la profundización de un modelo de desarrollo centrado en las industrias y actividades extractivas. En el caso de Chaco, la actividad económica principal está centrada en la industria forestal y el agronegocio. Chaco es la provincia argentina que más destaca en la extracción de madera, sobre todo leña, proveniente de bosques nativos

(Misirlian, 2019). El avance de esta industria ha ido de la mano del desmonte: entre 2016 y 2019, fue la provincia con más pérdida de bosque nativo, con un total de 130.487 hectáreas deforestadas (Colombo, 2021). Sin embargo, a pesar de estos números, existe una connivencia entre el estado provincial, las empresas y los principales medios de comunicación de la región para silenciar esta problemática. Así lo relató Dardo Tiddi:

Sobre el desmonte, hay tabú total, censura (...) los intereses que se tocan son transversales a todos los partidos mayoritarios porque los empresarios juegan a dos patas, con lo cual es muy difícil encontrar a alguien que quiera escuchar. Nos queda la movilización, la información a través de las redes, hacer entender las razones. Porque no es que “no queremos que se toque un árbol”, 29.000 hectáreas desmontadas ilegalmente en 2022. Significa que la provincia del Chaco fue el año pasado la provincia en la historia de Argentina con más desmonte ilegal. El desmonte ya es grave de por sí, si es ilegal, es el doble de grave. Está alimentando un sistema de corrupción del mismo Estado, donde los únicos que se benefician son los empresarios (comunicación personal, 23 de marzo de 2023).

Fotografía 4. Marcha en ciudad de Resistencia



Fuente: Archivo personal (22 de marzo de 2023).

En 2007, fue sancionada a nivel nacional la ley n.º 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Esta ley establecía que cada provincia tenía que llevar adelante un relevamiento de este tipo de ecosistemas en su territorio, indicando qué nivel de protección era necesario para cada sitio. En 2009, a través de la legislación provincial n.º 1.762-R, Chaco aprobó su ordenamiento territorial de bosques, tal como lo establecía la normativa nacional. Sin embargo, a lo largo de los años, continuaron avanzando los desmontes sobre territorios que debían ser protegidos.

En noviembre de 2020, tras años de denunciar los desmontes ilegales, la lucha llevada adelante por organizaciones socioterritoriales consiguió que la Justicia provincial estableciera una medida cautelar que prohibía la tala de árboles en la provincia de Chaco. Sin embargo, esta medida duró solo tres días ante la presión de los gobiernos locales y el provincial y de la industria forestal.

El 20 de septiembre de 2022, el gobernador Capitanich firmó el decreto n.º 2.157, en el cual se plantea una reforma sustancial del ordenamiento territorial establecido por la ley provincial n.º 1.762-R. Esta modificación cambia la categorización de bosques nativos que en el ordenamiento territorial previo estaban catalogadas con el máximo nivel de protección. De esta forma, este decreto viola no solo la ley de bosques, sino también el principio de no regresión establecido en la Ley General del Ambiente, el cual plantea, justamente, que la legislación no puede ser modificada de manera que implique un retroceso en los niveles de protección alcanzados.

A pesar de los pedidos de inconstitucionalidad por parte de las organizaciones socioterritoriales, el decreto continúa vigente hasta el día de hoy. Así, esta modificación implica la desprotección de 300 mil hectáreas, permitiendo el desmonte del 20 % del territorio antes comprendido dentro de la zona amarilla –que establecía un nivel de protección intermedio– (Tierra Viva, 2022).

Fotografía 5. Consigna contra el desmonte en la ciudad de Resistencia



Fuente: Archivo personal (22 de marzo de 2023).

Por otra parte, el corrimiento de la frontera agrícola ha implicado el avance del agronegocio transgénico sobre la provincia de Chaco. En 2022, el territorio sembrado con soja alcanzó las 573.060 ha, seguido por el algodón con 212.209 ha, el maíz con 141.000 ha y el sorgo con 126.000 ha (*Diario Norte*, 2022c).

De esta forma, el avance del agronegocio transgénico va aparejado de la intensificación del uso de agrotóxicos. Un estudio realizado en 2019 por el bioquímico e investigador de la UNNE Horacio Lucero analizó la sangre y orina de cinco personas que habitan en un territorio fumigado y otras cinco que viven en la ciudad de Resistencia. En todos los casos se hallaron glifosato y AMPA. Este trabajo científico “demostró una estimación del daño genético en personas expuestas a productos químicos y agentes ‘genotóxicos’,

es decir aquellas sustancias que pueden unirse directamente al ADN causando mutaciones que pueden derivar en enfermedades oncológicas” (*Télam*, 2019).

Por otro lado, si bien la producción de arroz es considerada marginal en la provincia (Arocena, 2019), su desarrollo en algunas localidades ha traído aparejados efectos negativos en ecosistemas y poblaciones. Un caso emblemático ha sido el de las localidades vecinas de Las Palmas y La Leonesa, ubicadas en el departamento de Bermejo, a 60 kilómetros de Resistencia. En estas ciudades, plantas arroceras contaminaron a las poblaciones con agrotóxicos cancerígenos, tales como glifosato, endosulfán, metamidofos, picloram y clopirifos (Aranda, 2011). Un estudio realizado por la Comisión Provincial de Investigación de Contaminantes del Agua determinó que en la Leonesa, entre 2000 y 2009, se triplicaron los casos de cáncer en menores de quince años y se cuadruplicaron las malformaciones congénitas (*Redaf*, 2010).

Tal como hemos visto, el modelo de desarrollo sostenido en Chaco está centrado en industrias altamente contaminantes y primario-exportadoras. De esta forma, no solo se refuerza el carácter dependiente de la región, sino también se habilita la destrucción de ecosistemas de vital importancia para el equilibrio ecológico y la contaminación sociosanitaria de las poblaciones expuestas al desarrollo de estas actividades e industrias. Este es el motivo fundamental de la desconfianza y el cuestionamiento al SPCC por parte de algunos movimientos ambientales y organizaciones sociales.

En relación con esto, otro de los interrogantes que surge es por el impacto de la construcción de un puente de estas dimensiones sobre un humedal. Chaco y Corrientes son provincias cuya conformación territorial está estrechamente vinculada a la dinámica hídrica. La crisis ambiental actual, expresada en una de las bajantes más extremas del Paraná y el Paraguay en los últimos cien años, obliga a pensar estructuralmente el impacto ecosistémico de la infraestructura. Frenar la intervención técnica sobre los humedales implica un análisis minucioso del SPCC, así como de la

construcción sobre los humedales, proceso que la infraestructura de transporte posibilita.

De este modo, la infraestructura no solo profundiza los patrones de acumulación vigentes, sino que tiene una incidencia en la vida cotidiana de las personas que habitan esos territorios. Esta razón hace necesaria una mirada compleja en torno a esta megaoobra, que no solo se centre en recuperar los discursos dominantes esgrimidos para justificar su avance, sino que busque desentrañar los múltiples intereses detrás del impulso de esta vía de conexión. Con dicho fin, hemos intentado recuperar las voces de distintos actores a quienes entrevistamos en Chaco y Corrientes durante el mes de marzo de 2023.

Conclusiones

El presente informe tuvo como propósito analizar el proyecto de SPCC desde un enfoque multiescalar y multidimensional, enmarcado en las transiciones geopolíticas actuales y las inversiones chinas en Argentina y la región.

A partir de un estudio transdisciplinar, pudimos dar cuenta del carácter central que la infraestructura ocupa hoy en día en la estrategia de expansión global china y de la multiplicidad de lógicas y actores que se entrecruzan en proyectos de gran envergadura como el del SPCC que busca unir las ciudades de Resistencia y Corrientes.

Asimismo, avanzamos en la problematización de las inversiones en infraestructura de transporte y su relación con el desarrollo productivo de las provincias de Chaco y Corrientes, así como las reconfiguraciones territoriales que se vienen dando en las últimas décadas. En relación con ello, recuperamos la perspectiva de distintos actores que son parte del proyecto, enfatizando hacia el final las resistencias socioterritoriales que surgen por parte de actores locales, particularmente movimientos sociales.

En este sentido, el trabajo de investigación y análisis nos permitió desarrollar una serie de dimensiones que buscan abonar a la problematización del caso elegido.

En primer lugar, nos preguntábamos acerca de los márgenes que existen para los Estados en el marco de una lógica global de planificación sobre los territorios. Un problema estructural que emerge del trabajo son las limitaciones y dificultades para una planificación estatal a mediano y largo plazo. Pudimos observar la falta de planificación por parte del estado provincial, dejando en evidencia la primacía de la lógica del capital al momento de establecer acuerdos de inversión y la desarticulación entre las instancias nacionales y provinciales.

Así, los estados provinciales y nacionales quedan debilitados ante las dinámicas de acumulación, lo cual lleva también a que prime una lógica intergubernamental al momento de establecer acuerdos de inversión, que se vuelven coyunturales. Tratándose nada menos que de un puente que genera grandes expectativas en una multiplicidad de actores, consideramos que existe una visión cortoplacista, interrumpida por el contexto macroeconómico, las decisiones de política exterior, las condiciones de estabilidad política interna y el escenario geopolítico. Es decir, el margen de acción para la planificación por parte de los estados provinciales queda atada a una trama nacional de decisiones en torno a la política exterior, que guarda relación con la política interna, en tiempos donde ambas atraviesan importantes oscilaciones y tensiones entre distintos actores que componen los gobiernos (nacional, provincial y municipal).

En segundo lugar, y en relación con esto, destacamos la falta de acuerdos y articulación política entre ambas provincias argentinas (Chaco y Corrientes), junto con cierto desacople y desencuentros entre las provincias y el gobierno nacional, lo cual termina por generar la situación actual, donde poco se sabe acerca de la concreción de la obra. Al mismo tiempo, algunas acciones de las provincias quedan sujetas a las decisiones nacionales y a los cambios

en los potenciales financiadores –que fueron cambiando–. Esto fue evidente en el trabajo de campo en las ciudades de Resistencia y Corrientes, donde las respuestas, inclusive de funcionarios provinciales, dejaban entrever la centralización en las decisiones por parte de pocos actores, en muchos casos del gobierno nacional, sin conexión con la visión de las provincias.

En tercer lugar, el financiamiento se erige en otro de los grandes nudos problemáticos, atado a la situación de falta de claridad y oscilaciones respecto del rumbo de la política nacional, en un año electoral y un contexto complejo para la economía argentina. Los vaivenes en la política exterior argentina y la agenda de acuerdos con China –tensionada y/o paralizada en los últimos años por ciertos sectores del gobierno nacional y retomada mientras se escribe este informe– han marcado también los tiempos de concreción del proyecto durante los últimos meses de 2022 hasta el presente. Si bien hemos recuperado el contexto de inversiones y los acercamientos entre China y Argentina –en el marco de su estrategia de expansión para con la región–, poco se ha avanzado en la concreción de los mismos para el caso del proyecto del SPCC. A esto se suma como variable las tensiones e intentos por parte de EE. UU. por monitorear parte de las políticas nacionales vinculadas no tanto a infraestructura, sino, centralmente, en torno a los recursos estratégicos con los que Argentina cuenta.

En tal sentido, es importante afirmar que, aunque los Estados suscriban acuerdos y existan compromisos con la protección de las inversiones, el arribo de capitales para las megaobras de infraestructura depende, en gran parte, de condiciones geoeconómicas y geopolíticas que determinan las prioridades de inversión y financiamiento a diferentes escalas. La producción del territorio regional está cada vez más condicionada por dinámicas globales y las necesidades del capital transnacional. Así, el avance o retroceso de los proyectos de infraestructura, como el segundo enlace Chaco-Corrientes, dependen de determinantes múltiples y de variables que son difíciles de caracterizar y predecir en su comportamiento.

En cuarto lugar, nos preguntábamos, ante las lógicas de acumulación y expansión de los actores transnacionales, qué lugar tienen las poblaciones y los movimientos que resisten. En este punto, destacamos la falta de participación e involucramiento de distintos actores de la sociedad civil como movimientos sociales y ambientales, organizaciones, representantes de puertos, del sector productivo, ciudadanía en general, entre varios actores que son parte de las implicancias de políticas públicas, que también da cuenta de un proyecto del que poco se sabe, en el que pocos participan y que continúa siendo una promesa histórica.

En quinto lugar, de no ir acompañado con políticas de promoción y fomento de la diversificación productiva que prioricen el desarrollo de otros actores económicos y de otras dinámicas de circulación e integración regional por encima del capital concentrado del agronegocio, el SPCC podría ser un refuerzo de un modelo de desarrollo centrado mayormente en el extractivismo. Este no solo profundiza la dependencia y la primarización de la economía, sino que tiene consecuencias ambientales y sociales, destruyendo humedales, contaminando fuentes de agua y enfermando a las poblaciones, quienes no son consultadas en torno a esta clase de obras de infraestructura que van a tener un impacto en los modos de reproducción de sus vidas. Es importante aseverar, en tal sentido, que en la medida que las megaobras de infraestructura crean un marco atractivo para las inversiones, prevalecen los sectores más concentrados y los actores monopólicos con capacidad para competir en el mercado internacional, en desmedro del desarrollo de otras actividades y otros actores.

Por último, como parte de los hallazgos del estudio, remarcamos la situación de dependencia que las economías y el desarrollo productivo del Norte Grande tienen en relación con Buenos Aires y Rosario-Santa Fe. Ello constituye una importante limitación que ha sido explicitada y observada en distintas instancias del estudio.

La enumeración de estas dimensiones nos permitió avanzar en un abordaje que busca problematizar la obra de infraestructura

del SPCC, sin por ello poner en cuestión la necesidad de su concreción. Buscamos complejizar la visión de “puente sí” vs. “puente no”, a partir de indagar en las condiciones actuales para su viabilidad, las contradicciones que en los últimos años han frenado su avance, los debates que se abren y la pluralidad de actores e intereses que dicho proyecto involucra, junto con algunas propuestas de intervención.

Por último, y como parte del proyecto que dio origen a este trabajo, hemos redactado un Documento de Políticas y Líneas para la Acción que busca contribuir al diseño de políticas públicas, en el marco de pensar la infraestructura desde una perspectiva crítica que pone en el centro la defensa de nuestros territorios, la autonomía y soberanía sobre nuestros recursos.

Listado de entrevistas realizadas

Daniel Flores. Jefe del Distrito 10 (Corrientes) de la Dirección Nacional de Vialidad de la República Argentina. Entrevista personal realizada el 20 de marzo de 2023 en Corrientes.

Tania Yedro. Asesora en Comercio Exterior de los gobiernos de Chaco y Corrientes. Entrevista personal realizada el 20 de marzo de 2023 en Resistencia.

Sergio Lapertosa. Miembro del Equipo de Gestión del Instituto Chaqueño de Ciencia, Tecnología e Innovación. Entrevista personal realizada el 20 de marzo de 2023 en Resistencia.

Cristian Piriz. Integrante de Guardianes del Iberá. Entrevista personal realizada el 21 de marzo de 2023 en Corrientes.

Roberto Saturnino Benítez. Administrador del Puerto de Barranqueras. Entrevista personal realizada el 22 de marzo de 2023 en Resistencia.

Juan Camarasa. Gerente operativo de la Compañía Logística del Norte S.A. Entrevista personal realizada el 22 de marzo de 2023 en Resistencia.

Martín Lotero. Subsecretario de Planificación Estratégica del Ministerio de Planificación, Economía e Infraestructura del Gobierno de Chaco. Entrevista personal realizada el 22 de marzo de 2023 en Resistencia.

Constanza Prause. Administradora del Puerto Las Palmas. Entrevista personal realizada el 23 de marzo de 2023 en Resistencia.

Ernesto Scaglia. Federación Económica del Chaco . Entrevista personal realizada el 23 de marzo de 2023 en Resistencia.

Riccardo “Dardo” Tiddi. Integrante de Somos Monte. Entrevista personal realizada el 23 de marzo de 2023 en Resistencia.

Tomás Yazlle. Subsecretario de Transporte de Chaco. Entrevista personal realizada el 23 de marzo de 2023 en Resistencia.

Sol Bonetto. Ingeniera, trabajadora de la Dirección Nacional de Vialidad de Chaco. Entrevista personal realizada el 23 de marzo de 2023 en Resistencia.

Hugo Rohrmann. Ingeniero en Recursos Hídricos, docente de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Entrevista personal realizada el 23 de marzo de 2023 en Resistencia.

Mempo Giardinelli. Integrante del Manifiesto Argentino, Soberanxs y la Mesa por la Defensa del río Paraná y el canal

Magdalena. Entrevista realizada en modalidad virtual el 24 de abril de 2023.

Bibliografía

Álvarez, Álvaro (2021). Extractivismo, producción del territorio y conflicto en la Hidrovía Paraguay-Paraná. *Realidad Económica*, 51(344), 39-68.

Álvarez, Álvaro (2019). Corredores bioceánicos y reordenamiento del territorio en la Argentina. *XXI Jornadas de Geografía de la UNLP*. La Plata.

Aranda, Darío (18 de marzo de 2011). Primero la salud, después los negocios. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-164438-2011-03-18.html>

Argentina Grande (2022). Segundo Puente Chaco-Corrientes. Presentación del proyecto. Vialidad Nacional.

Argentina.gob.ar (8 de marzo de 2023). Katopodis se reunió con representantes del BID para avanzar en el financiamiento del Segundo Puente Chaco-Corrientes. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/katopodis-se-reunio-con-representantes-del-bid-para-avanzar-en-el-financiamiento-del>

Arocena, Candela (2019). Conflicto socioambiental por la producción arrocerá en Chaco: disputas en torno a los modos de uso, valoración y apropiación de la naturaleza. *XIII Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Barrenengoa, Amanda (2022). El estudio de la integración regional ante las dinámicas del capitalismo actual: claves para un análisis multiescalar a partir del Corredor Interoceánico Central (CIC) en 2003-2011. *Estudios Socioterritoriales*, (32), 134.

Barrenengoa, Amanda y Bilmes, Julián (2022). La relación Argentina-China: ¿qué perspectivas para qué desarrollo? En Wagner Iglecias (Ed.), *Transiciones del Siglo XXI y China: 50 años de relaciones bilaterales China-Argentina* (pp. 21-27). Buenos Aires: CLACSO.

Bilmes, Julián; Carbel, Andrés y Liaudat, Santiago (2022). Resurgimiento de la planificación del desarrollo en Argentina: logros, limitaciones y aprendizajes de la experiencia kirchnerista (2003-2015). En M. Mercedes Patrouilleau y Jorge Albarracín Dekker (Coords.), *Prospectiva y estudios del futuro. Epistemologías y experiencias en América Latina*. La Paz: CIDES/UMSA.

Blinder, Daniel y Vila Seoane, Maximiliano (2023). Presiones estadounidenses a la cooperación tecnológica con China: el caso del sector nuclear de Argentina. *Relaciones Internacionales*, (53), 91-110.

Bogado Bordazar, Laura Y Margueliche, Juan Cruz (2022). Infraestructura latinoamericana e inversión china: una cadena de cooperación mutua en la nueva alternativa de globalización. En Gabriel Esteban Merino; Lourdes M. Regueiro Bello y Wagner T. Iglecias (Coords.), *China y el nuevo mapa del poder mundial* (pp. 193-219). Buenos Aires: CLACSO.

Capitanich, Jorge [@jmcapitanich] (15 de diciembre de 2021). Henan, cuna de la civilización china más antigua como lo fue Huaxia hace 5000 años, hoy es el quinto Estado en [Twit]. *Twitter*. <https://twitter.com/jmcapitanich/status/1471290268057890816>

Castañeda, Solange y Margueliche, Juan Cruz (2019). La Nueva Ruta de la Seda en América Latina: ¿infraestructura articulada o poder infraestructural? En *IX Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional-VII Jornadas del CENSUD* (pp. 62-73). La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales (IRI)-Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP)

Ceceña, Ana Esther; Aguilar, Paula y Motto, Carlos (2007). *Territorialidad de la dominación. Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)*. Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica.

Colombo, Laura (10 de mayo de 2021). A pesar de que la Justicia suspendió los desmontes, en Chaco arrasaron casi 8.000 hectáreas de bosques. *Greenpeace*. <https://www.greenpeace.org/argentina/story/problemas/bosques/a-pesar-de-que-la-justicia-suspendio-los-desmontes-en-chaco-arrasaron-casi-8-000-hectareas-de-bosques/>

CompactoNEA (11 de abril de 2023). Un nuevo paso para la ejecución del Segundo Puente Chaco-Corrientes. <https://www.compactonea.com.ar/noticias/view/48604>

Consejo Agroindustrial Argentino (2021). Estrategia de Reactivación Agroindustrial Exportadora Inclusiva, Federal y Sustentable. <https://cai.org.ar/wp-content/uploads/2021/06/Gustavo-Idi%CC%81goras-OK-OK-CAIidigorasjunio21.pdf>

Chaco Noticias (16 de diciembre de 2021). Capitanich firmó un acuerdo de hermanamiento entre Chaco y la provincia china de Henan: “es el principio de la construcción de grandes logros”. <https://chaco.gob.ar/noticia/66912/capitanich-firmo-un-acuerdo-de-hermanamiento-entre-chaco-y-la-provincia-china-de-henan-es-el-principio-de-la-construccion-de-grandes-logros>

Chaco urbano (11 de abril de 2023). Un nuevo paso para la ejecución del Segundo Puente Chaco-Corrientes. <https://chacourbano.com.ar/un-nuevo-paso-para-la-ejecucion-del-segundo-puente-chaco-corrientes/>

Chacra (20 de diciembre de 2021). Capitanich firmó un acuerdo con China para potenciar el desarrollo industrial. <https://www.revistachacra.com.ar/nota/43973-capitanich->

firma-un-acuerdo-con-china-para-potenciar-el-desarrollo-industrial/

Diario Norte (15 de noviembre de 2022a). Segundo puente: piden que sea ferroviario para potenciar el desarrollo de la región. <https://www.diarionorte.com/224383-segundo-puente-piden-que-sea-ferroviario-para-potenciar-el-desarrollo-de-la-region>

Diario Norte (21 de marzo de 2022b). China estará a cargo de la construcción del segundo puente Chaco-Corrientes. <https://www.diarionorte.com/215897-china-estara-a-cargo-de-la-construccion-del-segundo-puente-chaco-corrientes>

Diario Norte (2 de febrero de 2022c). La soja manda en cantidad de hectáreas en el Chaco. <https://www.diarionorte.com/214372-la-soja-manda-en-cantidad-de-hectareas-en-el-chaco#:~:text=La%20soja%20vuelve%20a%20ser,es%20decir%20la%202020%2D2021>

Diario Norte (3 de agosto de 2021). Cómo es el acuerdo para desarrollar una cuenca porcina y qué falta aún. <https://www.diarionorte.com/207905-como-es-el-acuerdo-para-desarrollar-una-cuenca-porcina-y-que-falta-aun>

Diario Norte (23 de septiembre de 2019). Corrientes firmó un acuerdo de comercio con una provincia china por productos primarios. <https://www.nortecorrientes.com/151991-corrientes-firma-un-acuerdo-de-comercio-con-una-provincia-china-por-productos-primarios>

DiCarlo, Jessica y Schindler, Seth (2022). Introduction: Geopolitics, Infrastructure, and the Emergent Geographies of US–China Competition. En *The Rise of the Infrastructure State: How US–China Rivalry Shapes Politics and Place Worldwide* (pp. 1-10). Bristol: Bristol University Press.

Falcione, Marcelo A. y Falcione, Gustavo (2014). Aspectos históricos y antecedentes legales del Segundo Puente Chaco-Corrientes. *Extensionismo, innovación y transferencia tecnológica*, 1, 206-212.

Fernández, Víctor Ramiro y Moretti, Luciano (2020). Un nuevo sistema mundo desde el Sur Global: gran convergencia y desplazamiento geográfico acelerado. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 11(2), 313-344.

Ghiotto, Luciana y Guaman, Adoración (2018). ¿Facilitación o protección para las inversiones extranjeras? Nuevos elementos del debate global. *Ciclos*, 29(51), 1-20.

Ghiotto, Luciana y Slipak, Ariel (2019). América Latina en la Nueva Ruta de la Seda. El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter)hegemónica. *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos*, 4(7), 26-55.

Gransow, Bettina (2015). Inversiones chinas en infraestructura: ¿Una situación en la que todos ganan? *Nueva Sociedad*, (259), 93-105.

González Achával, Pedro; Aguirre, Franco y Camoletto, Mariano (2020). Estado de situación de los proyectos emblemáticos con financiamiento chino en Argentina. Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables.

González Jáuregui, Juliana (2020). Latin America in the BRI: Towards a Reflection of the 3-Level Framework for Development. *Asian Education and Development Studies*, 10(3), 348-358.

Halvorsen, Sam (2020). El territorio en disputa: estrategias políticas y movimientos socioterritoriales. *Punto Sur*, (3), 131-152.

Halvorsen, Sam; Mançano Fernandes, Bernardo; Torres, Fernanda (2019). Mobilizing Territory: Socioterritorial Movements in

Comparative Perspective. *Annals of the American Association of Geographers*, (5), 1454-1470.

Herrera Santana, David (2019). Geopolítica de la fragmentación y poder infraestructural. El Proyecto One Belt, One Road y América Latina. *Geopolítica(s)*, 10(1), 41-68.

Langbehn, Carlos Lorenzo y Schmidt, Mariana Andrea (2017). Bosques y extractivismo en la Argentina. *Voces en el Fénix*; 60(5), 88-95.

Lapolla, Alberto (23 de junio de 2005). Estado y economía: algunos aspectos relacionados a la biotecnología transgénica en la Argentina y sus efectos sociales. *BiodiversidadLA*. <https://www.biodiversidadla.org/documentos/estado-y-economia-algunos-aspectos-relacionados-a-la-biotecnologia-transgenica-en-la-argentina-y-sus-efectos-sociales>

Li, Renfang y Zhou, Guxin (2018). Cooperación China-América Latina en infraestructura: coordinación estratégica y sinergia industrial. En Shixue Jiang y Fortunato Mallimaci (Comps.), *La Franja y la Ruta. Iniciativa china de cooperación con América Latina y Caribe*. Ushuaia: Ediciones UNTDF.

Marradi, Alberto; Archenti, Nélica y Piovani, Juan Ignacio (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emecé.

Martorelli, Pablo (19 de marzo de 2023). Chaco-Corrientes ferrovial: un Puente demasiado lejos. *Chaco día por día*. <https://www.chacodiapordia.com/2023/03/19/chaco-corrientes-ferrovial-un-puente-demasiado-lejos/>

Melón, Daiana Elisa (2022a). The Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA): Territorial coloniality at the service of extractivism. *Alternautas*, 9(2), 201- 221.

Melón, Daiana Elisa (2022b). Estado, conflictos y resistencias socioterritoriales. El caso de los proyectos hidroeléctricos Garabí-Panambí e Inambari en el marco de IIRSA y de la expansión regional de Brasil (2003-2011) [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.

Merino, Gabriel (2020). El ascenso de China y las disputas estratégicas en los grupos dominantes de los Estados Unidos. *Cadernos PROLAM/USP*, 19(37), 44-77.

Merino, Gabriel y Adriani, Héctor Luis (2019). Proyectos de integración, capitalismo global y “Plan Belgrano” en Argentina. *Estudios socioterritoriales*, (26), e037.

Merino, Gabriel; Bilmes, Julián y Barrenengoa, Amanda (2022). Crisis del orden mundial y disputa por su reconfiguración. Cuaderno 4. Buenos Aires: Instituto Tricontinental de Investigación Social.

Merino, Gabriel; Bilmes, Julián y Barrenengoa, Amanda (2021). Crisis de hegemonía y ascenso de China. Seis tendencias para una transición. Cuaderno 1. Buenos Aires: Instituto Tricontinental de Investigación Social.

Merino, Gabriel y Morgenfeld, Leandro (2022). América Latina y la crisis de la hegemonía estadounidense: las disputas en el BID y la Cumbre de las Américas. *Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo*, 17(31), 1-23.

Ministerio de Economía (2022). Origen provincial de las exportaciones. *Informes técnicos*, 7(43).

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (17 de diciembre de 2021). La provincia de Chaco firmó un hermanamiento con la provincia china de Henan. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-provincia->

de-chaco-firmo-un-hermanamiento-con-la-provincia-china-de-henan

Misirlian, Eduardo (2019). Análisis del complejo foresto industrial maderero en Argentina. *Documentos de Economía Regional y Sectorial*, (66).

Mora, Sol (2018). Resistencias sociales a la cooperación de China en infraestructura: las represas Kirchner-Cepernic en Argentina. *Colombia Internacional*, (94), 53-81. <https://doi.org/10.7440/colombiaint94.2018.03>

Norte Grande (19 de abril de 2023). El proyecto del Plan de Estrategia Logística del Norte Grande se presentará en el Congreso. <https://nortegrande.net.ar/el-proyecto-del-plan-de-estrategia-logistica-del-norte-grande-se-presentara-en-el-congreso/>

NOVA Chaco (14 de marzo de 2023). Capitanich en la asamblea del Norte Grande: “Nuestro horizonte es el Plan del Corredor Bioceánico”. https://www.novachaco.com/nota.asp?t=El-gobernador-Capitanich-en-la-asamblea-del-Norte-Grande-Nuestro-horizonte-es-el-Plan-del-Corredor-Bioceanico&id=354085&id_tipo-nota=4

Ordóñez, Sergio; Fernández, Víctor Ramiro y Brandão, Carlos (2021). *América Latina ante el cambio geoeconómico-político mundial: entre la crisis de hegemonía y las nuevas asimetrías del sur global*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Página 12 (15 de marzo de 2023). Gobernadores del Norte Grande presentarán ante el Congreso un “Plan de Estrategia Logística” para la región. <https://www.pagina12.com.ar/531789-gobernadores-del-norte-grande-presentaran-ante-el-congreso-u>

Peyrelongue, Carlos (2010) Puertos, espacio y globalización: el desarrollo de hubs en México. *Convergencia*, 17(52), 319-360.

Porto, Eduardo (19 de marzo de 2023). Las provincias del Norte Grande quieren crear su propia INVAP. *Periferia*. <https://periferia.com.ar/opiniones/las-provincias-del-norte-grande-quieren-crear-su-propia-invap/>

Provincia de Chaco (2021). Plan Chaco 2030. Resistencia: Provincia de Chaco.

Quaizel, Gabriel (2021). Chaco cerró un acuerdo porcino con China y en agosto concretará las primeras exportaciones. *Noticias agropecuarias*. <https://www.noticiasagropecuarias.com/2021/08/03/chaco-concreto-un-acuerdo-porcinos-con-china-y-en-agosto-concretara-las-primeras-exportaciones>

Ramón-Berjano, Carola (2019). Globalización con “características chinas”. El creciente rol de China en América Latina y el Caribe y sus principales desafíos. *Pensamiento Propio*, 49(50), 31-52.

Redaf (5 de mayo de 2010). La Leonesa: Se triplicaron casos de cáncer en menores de 15 años. <https://redaf.org.ar/la-leonesa-se-triplicaron-casos-de-cancer-en-menores-de-15-anos/>

Rodríguez Wallenius, Carlos (2019). Proyectos campesinos desde las luchas socioterritoriales en México. En Gisela Espinosa Damián y Alejandra Meza Velarde (Comps.), *Reconfiguraciones socioterritoriales. Entre el despojo capitalista y las resistencias comunitarias*. Xochimilco: Universidad Autónoma Metropolitana/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Rozengardt, Martín (2023). El encuentro. Gestión de la política internacional subnacional entre Argentina y China. En Mercedes V. Andrés (Coord.), *Argentina-China. Cincuenta años de relaciones*

diplomáticas. Cooperación, desarrollo y futuro. Buenos Aires: Fundación Germán Abdala.

Saguier, Marcelo I. y Vila Seoane, Maximiliano (2022). Argentina and the Spatial Politics of Extractive Infrastructures under US-China Tensions. En Seth Schindler y Jessica DiCarlo (Eds.), *The Rise of the Infrastructure State: How US-China Rivalry Shapes Politics and Place Worldwide.* Bristol: Bristol University Press.

Santos Milton. (1996) *De la totalidad al lugar.* Barcelona: Oikos Tau.

Sautu, Ruth (2007). *Prácticas de la investigación cuantitativa y cualitativa. Articulación entre la teoría, los métodos y las técnicas.* Buenos Aires: Ediciones Lumen.

Schuster, Mariano (febrero 2018). Una globalización con características chinas. Entrevista a Enrique Dussel Peters. *Nueva Sociedad.*

Souza Ramos, Leonardo y Neves, Pedro (2022). China y Estados Unidos: inversiones en infraestructura y la América Latina. En Ernesto Vivares (Coord.), *Desafíos y dilemas de financiar el desarrollo en Sudamérica.* Buenos Aires: Teseo.

Strange, Susan (1996). *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy.* Cambridge: Cambridge University Press.

Sujatt, Julio Andrés (5-7 de diciembre de 2022). Dos experiencias de planificación en el norte argentino: el Plan Belgrano y el Plan Chaco 2030 [ponencia]. *XI Jornadas de Sociología de la UNLP.* La Plata, Argentina.

Svampa, Maristella y Slipak, Ariel (2015). China en América Latina: Del Consenso de los *Commodities* al Consenso de Beijing. *Ensamblajes*, Año 2, (3), 34-63.

Télam (27 de septiembre de 2019). Encuentran rastros de glifosato en un grupo de personas que siempre vivió en Resistencia. <https://www.telam.com.ar/notas/201909/395526-glifosato-resistencia-chaco.html>

Tierra Viva (26 de septiembre de 2022). Desmontes en Chaco: “El gobernador Jorge Capitanich premia la destrucción de bosques”. <https://agenciatierraviva.com.ar/desmontes-en-chaco-el-gobernador-jorge-capitanich-premia-la-destruccion-de-bosques/>

Tonzar, Rubén (7 de mayo de 2023). A 50 años de la inauguración del “General Belgrano”. *Diario Norte*. <https://www.diarionorte.com/230888-a-50-anos-de-la-inauguracion-del-general-belgrano>

Treacy, Mariano (2023). Cooperación y dependencia en la relación bilateral de China y Argentina: un análisis de los préstamos y las inversiones chinas en el contexto de la adhesión a la Iniciativa de la Franja y la Ruta. *Perspectivas Revista De Ciencias Sociales*, 7(14), 414-437.

Vaca Narvaja, Sabino y Zhan, Zou (Eds.) (2018). *China, América Latina y la geopolítica de la Nueva Ruta de la Seda*. Lanús: EDUNLa.

Vadell, Javier; Secches, Daniela y Burger, Mariana (2019). De la globalización a la interconectividad: reconfiguración espacial en la iniciativa Belt & Road e implicaciones para el Sur Global. *Revista Transporte y territorio*, (21), 44-68.

Sobre los autores y autoras

Álvaro Álvarez. Es doctor en Geografía por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Magíster en Ciencias Sociales y licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA). Investigador asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), vicedirector del Centro de Investigaciones Geográficas de la Facultad de Ciencias Humanas (UNCPBA) e integrante del Instituto de Geografía Historia y Ciencias Sociales del CONICET y de la UNCPBA. Docente de la Carrera de Geografía (FCH-UNCPBA), donde se desempeña como profesor adjunto de las cátedras de Geografía Económica y Geografía de América Latina. Sus temas de investigación versan sobre el estudio de la integración regional, específicamente de programas e iniciativas de integración física. Ha desarrollado trabajos vinculados a la especialización de la denominada hidrovía Paraguay-Paraná y los conflictos socioterritoriales que genera. Estudia el impacto de las grandes obras de infraestructura, en el marco del extractivismo, sobre los territorios de América Latina. Es autor del libro *Infraestructura de transporte y disputas territoriales. La IIRSA en Santa Fe* (2021, Buenos Aires: CLACSO).

Luis Diego Arias Campos. Es bachiller en Historia y estudiante de la maestría en Historia, ambos de la Universidad de Costa Rica (UCR). Ha participado como asistente de investigación en el Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC) y en el Centro de Investigaciones Geofísicas (CIGEFI). Es investigador en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Longo Mai y en el proyecto “Expanding the Social World Downwards” en la Universidad del Sur de California (USC). Sus principales líneas de investigación están vinculadas con la etnobotánica, la historia ambiental, la historia de la ciencia y la educación popular.

Julián Andrés Ariza Arias. Es aprendiz de agricultor, cocordinador del colectivo de Comunicación para la Soberanía (CompaS) y participante del grupo de juventudes de la SOCLA. Es magíster en Energía-Ambiente y Sociedad, de la Universidad Federal del ABC (UFABC) en Brasil; magíster en Ciencias Agrarias-Ciencias Sociales, de la Universidad de la República (UDELAR) en Uruguay y candidato a doctor en Ciencias Agrarias de la UDELAR. Sus temas de interés e investigación son tramas comunitarias y procesos de recampesinización, juventudes y agroecología, y tecnologías apropiadas para la autonomía campesina.

Amanda Barrenengoa. Es doctora en Ciencias Sociales, licenciada y profesora de Sociología por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, y especialista en Docencia Universitaria de la Universidad Nacional de La Plata. Trabaja como docente en grado y posgrado, y es becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS-UNLP/CONICET). Es integrante de los Grupos de Trabajo de CLACSO “Integración regional y unidad latinoamericana” y “China y el mapa de poder mundial”. Participa del Proyecto de Investigación “Transición histórico-espacial del sistema mundial y América Latina. Crisis de hegemonía, dinámica multipolar y

proyectos estratégicos desde una perspectiva multiescalar”, del Departamento de Geografía de la FaHCE-UNLP. Sus temas de investigación versan sobre los procesos de integración regional sudamericana recientes y la relación entre el Estado y las clases dominantes con énfasis en el estudio del caso brasileño. Estudia la articulación entre la política exterior, las políticas de desarrollo y la infraestructura desde un enfoque multiescalar, temas sobre los cuales ha publicado una diversidad de artículos científicos, de divulgación y capítulos de libros.

Francisca Barriga Yumha. Es investigadora de Fundación SOL, un think tank sobre temas laborales. Es economista de la Universidad de Chile, y actualmente se encuentra cursando un máster en Política Social, Trabajo y Bienestar en la Universidad Autónoma de Barcelona. Sus principales líneas de investigación son sistemas de seguridad social, condiciones laborales, trabajos domésticos y de cuidado, y análisis sobre las consecuencias de los tratados de libre comercio. Ha asesorado a movimientos sociales relacionados con sistemas de pensiones tanto en Chile como en República Dominicana, y a sindicatos en materias económicas. Sus últimas investigaciones son: i) 40 Horas: la ilusión de acuerdos igualitarios entre la clase trabajadora y la patronal (coautoría con Andrea Sato Jabre y Gonzalo Durán, investigación financiada por la Fundación Rosa Luxemburgo. ii) ¿Quién es quién en el negocio de las AFP y Compañías de seguros? (coautoría con María José Azocar, Santiago Rosselot, Recaredo Gálvez, Marco Kremerman y Venus Reyes); iii) TLCs y otras sombras del modelo chileno (coautoría con Andrea Sato Jabre y Benjamín Sáez).

Julián Bilmes. Es doctor en Ciencias Sociales y licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y diplomado universitario en Filosofía de la Liberación (USI). Es becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones

en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS-UNLP/CONICET). Es docente universitario y se desempeña como ayudante diplomado en la asignatura Sociología General de la FaHCE-UNLP. Integra el Grupo de Trabajo de CLACSO “China y el mapa del poder mundial”, el Proyecto de Investigación del Departamento de Geografía de la FaHCE-UNLP “Transición histórico-espacial del sistema mundial y América Latina. Crisis de hegemonía, dinámica multipolar y proyectos estratégicos desde una perspectiva multiescalar”, la Red de Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Sociedad (Red PLACTS) y la coordinación del Foro del Pensamiento Nacional Latinoamericano. Sus áreas de investigación versan sobre geopolítica, soberanía, desarrollo y recursos estratégicos. Ha publicado una diversidad de artículos científicos y de divulgación, libros y capítulos de libros sobre estos temas.

Gonzalo Durán Sanhueza. Es profesor asistente en el Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Es economista por la Universidad Católica de Chile, máster en Economía del Trabajo por la Universidad de Turín y PhD por la Universidad de Duisburg-Essen. Es investigador de la Fundación SOL, un *think tank* laboral con sede en Santiago de Chile. Sus investigaciones se centran en la negociación colectiva, los sindicatos, la desigualdad de ingresos y en la pobreza. Ha sido consultor de la Organización Internacional del Trabajo. Ha publicado capítulos de libros, informes técnicos y artículos revisados por pares. Sus últimas publicaciones son: i) 40 Horas: la ilusión de acuerdos igualitarios entre la clase trabajadora y la patronal (coautoría con Andrea Sato Jabre y Francisca Barriga Yumha, investigación financiada por la Fundación Rosa Luxemburgo); ii) Los Fondos de Pensión como capital ficticio en el proceso de acumulación capitalista de Chile (coautoría con Recaredo Gálvez, capítulo en el libro *Os direitos não cabem no estado - Trabalho e política social no capitalismo*). iii) The Chilean Economy. An analysis of the dynamics of

profits, investments and production: A Marxist approach (coautoría con Michael Stanton, en revista *Capital & Class*, 46[3]).

Ana Valeria Escobar de León. Es estudiante de Relaciones Internacionales de la Universidad Rafael Landívar y académica de la teoría feminista en las Relaciones Internacionales.

Alan Ariel Fretez Bobadilla. Es vicepresidente de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY), miembro de la Sociedad de Economía Política Latinoamericana (SEPLA). Actualmente cursa la maestría en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Economista por la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA), Brasil. Tiene como principales líneas de investigación la reproducción del capital en el sector agrícola y la industria de maquila en Paraguay.

Ana Garcia Saggio. Es profesora adjunta de Relaciones Internacionales y del programa de posgrado en Ciencias Sociales de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro. También es profesora colaboradora del programa de posgrado del Instituto de Relaciones Internacionales de la PUC-Río. Es miembro del Consejo de la Asociación Brasileña de Relaciones Internacionales (ABRI). Coordina, junto con Luciana Ghiotto, el Grupo de Trabajo “Lex Mercatoria, poder corporativo y derechos humanos” de CLACSO. Fue directora del BRICS Policy Centre (2021-2023) y coordinadora del área temática de Economía Política Internacional de la ABRI (2021-2013). Es doctora en Relaciones Internacionales por el IRI/PUC-Río y máster en Ciencias Políticas por la Universidad Libre de Berlín (Alemania). Es miembro del consejo editorial del Socialist Register (Canadá) e investigadora colaboradora del Instituto Políticas Alternativas para el Cono Sur (PACS). Ha publicado sobre economía política internacional, teoría crítica, Gramsci, hegemonía, imperialismo, empresas multinacionales y relaciones Sur-Sur.

Luciana Ghiotto. Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora adjunta en CONICET con sede en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (EPyG/UNSAM). Docente de Economía Política Internacional en la carrera de Relaciones Internacionales de la UNSAM. Investigadora asociada del Transnational Institute (TNI). Cooordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO “Lex Mercatoria, poder corporativo y derechos humanos”.

Alhelí González Cáceres. Es investigadora del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI), presidenta de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY), miembro del Grupo de Trabajo “Crisis y Economía Mundial” y ccoordinadora del Grupo de Trabajo “Estudios Críticos del Desarrollo Rural”, ambos de CLACSO. Profesora del departamento de Periodismo y Comunicación de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción y auxiliar docente en el departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (FACSO) de la UNA. Economista por la Universidad de Pinar del Río (UPR), becada por el gobierno cubano; maestra en Ciencias Sociales con Mención en Desarrollo Social e Investigación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Paraguay). Actualmente se encuentra cursando un doctorado en Economía en el Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. Tiene como líneas de investigación los agronegocios, la renta de la tierra, acumulación de capital, el mercado de trabajo y las crisis capitalistas. Sus últimas publicaciones analizan la cuestión de la renta de la tierra en la dinámica de acumulación de capital en Paraguay, la estructura productiva y el mercado de trabajo, así como las expresiones de la crisis general del capital en Paraguay.

Andrea Fernanda López Rodríguez. Es licenciada en Sociología por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Trabajó como periodista y editora en el medio de comunicación digital feminista

Ruda (2020-2022). También ha sido consultora independiente para ONG y organismos del Estado como la Secretaría Presidencial de la Mujer (2023). Sus líneas de investigación se centran en el estudio de los movimientos sociales, movimientos feministas, violencia contra las mujeres, ecofeminismo y antiespecismo. Ha publicado en revistas especializadas y compilaciones nacionales como la revista *Política y Sociedad* de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos (Sociología y filosofía en espiral: de la cotidianidad al asombro, 2016) y la compilación *Abriendo brechas, enfrentando muros y avizorando futuros de la misma escuela* (El feminismo como teoría sociológica). También ha participado en congresos y conferencias internacionales (ACAS, 2018 y CLACSO, 2018) con las ponencias *El feminismo como teoría sociológica* y *Un movimiento de movimientos*.

Daiana Melón. Es doctora en Ciencias Sociales y licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de La Plata. Maestranda en Gobierno por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Instituto de Investigación para la Agricultura Familiar (IPAF) región Pampeana del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Integrante del Colectivo Tinta Verde y de la Red Nacional de Acción Ecologista. Docente en el Bachillerato popular Mansión Obrera de Berisso. Participa de los Proyectos de Investigación “Movimientos Socioterritoriales en Perspectiva Comparada. Proyecto de investigación internacional” y “Neodesarrollismo en crisis transicional. Contradicciones, barreras y límites de un proyecto hegemónico. Estudios en clave clase/género/espacio”, y del grupo de investigación “Al borde, construyendo pensamiento indisciplinado”. Es también integrante del Grupo de Trabajo de CLACSO “Cuerpos, Territorios y Feminismos”. Sus temas de investigación están vinculados a la infraestructura física, el extractivismo y las resistencias socioterritoriales. Sobre estas temáticas ha publicado artículos científicos, de divulgación y capítulos de libros.

Fátima Monterrosa Detrinidad. Es licenciada en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Se desempeña actualmente como coordinadora de proyectos de la Asociación Colectiva por el Derecho a Decidir, y sus intereses de investigación se enmarcan en los estudios sociales de la economía, particularmente vinculados a los usos y significados sociales del dinero y los procesos de financierización de la vida cotidiana.

Rodrigo Pascual. Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Investigador asistente en CONICET con sede en el Instituto de Cultura, Sociedad y Estado de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Docente de Sociología Política, Introducción al Pensamiento Político y Social, Taller de Investigación I y II (UNTDF). Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO “Lex Mercatoria, poder corporativo y derechos humanos”.

Liza Lorena Quitián Ayala. Es bióloga, especialista en gestión social y ambiental y magíster en gestión ambiental. Profesora investigadora de la Corporación Universitaria Minuto de Dios. Participa en la Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología y del Comité Ambiental en Defensa de la Vida. Sus intereses investigativos están enfocados en el desarrollo rural, agroecología, educación rural y agrobiodiversidad. Sus últimas publicaciones son: Del campo a la mesa de los consumidores con solidaridad y compromiso. La Red Nacional de Agricultura Familiar en Colombia (en *Leisa. Revista de Agroecología*); Fortalecimiento de saberes tradicionales campesinos en la IED Alfonso Pabón (en *Tecné, Episteme y Didaxis. TED*); y Los mercados campesinos como estrategia de sustentabilidad en los sistemas alimentarios de Cundinamarca, Colombia (en *Revista de Investigación Agraria y Ambiental*).

Juan Manuel Retana Céspedes. Es licenciado en Finanzas y estudiante de la maestría en Historia del Posgrado Centroamericano en Historia de la Universidad de Costa Rica. Su experiencia

profesional se centra en el análisis económico y asesoría financiera a MiPyMES. En el ámbito académico, sus intereses están en la historia económica de América Central con investigaciones sobre la historia empresarial, la política fiscal y la circulación de ideas sobre la evasión y la elusión de impuestos directos con perspectiva global.

María Elena Rodríguez. Es profesora del Instituto de Relaciones Internacionales de la PUC-Río e investigadora del BRICS Policy Centre, donde es coordinadora del Laboratorio de Cooperación y Financiamiento del Desarrollo (LACID). Doctora en Sociología por el IESP-UERJ y máster en Estudios del Desarrollo por el Graduate Institute (Ginebra-Suiza). Coordinadora del Centro de Estudios Iberoamericanos de la PUC-Río. Miembro de la Coordinación del Colectivo Latinoamericano de Financiamiento e Inversiones de China (CICDHA). Ha publicado sobre cooperación, inversión y desarrollo, China, derechos humanos.

Luis Rojas Villagra. Es investigador del Centro de Estudios HE-ÑÓI y de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY). Miembro de los Grupos de Trabajo de CLACSO “Crisis y Economía Mundial” y “Estudios Críticos del Desarrollo Rural”. Docente en el departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Economista por la UNA. Actualmente se encuentra cursando una maestría en Ciencias Sociales con Mención en Desarrollo Social e Investigación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Paraguay). Tiene como líneas de investigación la economía campesina, agronegocios, reforma agraria, dinámicas en torno a la tenencia de la tierra, historia económica y políticas públicas. Sus últimas publicaciones analizan la rentabilidad socioambiental de la agricultura campesina, así como la situación de la población campesina y las políticas públicas dirigidas a este sector.

Santiago Rosselot Labella. Es investigador de Fundación SOL, un think tank sobre temas laborales. Es economista de la Universidad de Chile. Sus principales líneas de investigación son: empleo, salarios, sindicalismo, desigualdad y pobreza. Además de investigar, es asesor sindical en materias económicas. Sus últimas publicaciones son: i) Propuesta de reajuste del Salario Mínimo con Criterios de Suficiencia (2023-2025) (coautoría con Marco Kremerman y Benjamín Sáez); ii) “¿Quién es quién en el negocio de las AFP y Compañías de seguros? (coautoría con María José Azocar, Francisca Barriga Yumha, Recaredo Gálvez, Marco Kremerman y Venus Reyes); iii) Calidad del empleo en la población Trans, Travesti y No Binaria en Chile (coautoría con Andrea Sato Jabre, Francisca Barriga Yumha, Josefina Reyes, María José Azocar, Michel Riquelme y Shane Cienfuegos); iv) Inversiones de China en el Cono Sur de América Latina (coautoría con Recaredo Gálvez y Benjamín Saez).

Andrea Sato Jabre. Es investigadora de Fundación SOL, un think tank sobre temas laborales. Es licenciada y profesora de Historia, Geografía y Ciencias Sociales por la Universidad de Santiago de Chile, magíster en Sociología de la modernización por la Universidad de Chile, y actualmente se encuentra cursando un doctorado de Sociología en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Sus principales líneas de investigación son trabajos domésticos y de cuidado, pobreza de tiempo y análisis sobre las consecuencias de los tratados de libre comercio. Sus últimas investigaciones son: i) 40 Horas: la ilusión de acuerdos igualitarios entre la clase trabajadora y la patronal (coautoría con Francisca Barriga Yumha y Gonzalo Durán, investigación financiada por la Fundación Rosa Luxemburgo); ii) Calidad del empleo en la población Trans, Travesti y No Binaria en Chile (coautoría con Francisca Barriga Yumha, Josefina Reyes, María José Azocar, Michel Riquelme, Santiago Rosselot y Shane Cienfuegos); iii) TLCs y otras sombras del modelo chileno (coautoría con Francisca Barriga Yumha y Benjamín Sáez).

J. Larissa Soto Villalobos. Es antropóloga social graduada de la Universidad de Costa Rica. Actualmente es consultora independiente en diversos proyectos transdisciplinarios. Pertenece a la Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología (SOCLA) y a la Red de Agroecología de Costa Rica. Sus líneas de investigación abarcan justicia climática, sistemas agroalimentarios, restauración agroecológica y conservación. Recientemente ha trabajado sobre medidas de adaptación, pérdidas y daños por el cambio climático en comunidades rurales y actividades extractivas que incrementan la vulnerabilidad al cambio climático.

Daniel Torres Sandí. Es licenciado en Sociología por la Universidad de Costa Rica (UCR) y egresado de la maestría en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), en Buenos Aires. Para su trabajo de tesis, está elaborando una evaluación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 de Costa Rica. Sus líneas de investigación se han enfocado en distintas temáticas sobre la región centroamericana, como los monocultivos, la participación de las élites en los mercados de agua y las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE) en Honduras. Además, en 2020 coordinó la elaboración del Informe Nacional sobre la Situación de la Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica, de la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI). Actualmente trabaja como especialista en Monitoreo y Evaluación en Hábitat para la Humanidad Argentina.

Sintya Carolina Valdez Ayala. Es investigadora del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI), categorizada en el PRO-NII del Conacyt, profesora del departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (FACSO) de la UNA. Socióloga por la Universidad Nacional de Asunción (UNA), maestra en Ciencias Sociales con Mención en Desarrollo Social e Investigación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Paraguay). Actualmente se encuentra cursando un doctorado en Sociología

en la Universidad de Barcelona, becaria de BECAL. Tiene como líneas de investigación los conflictos sociales agrarios, la agricultura campesina, el agronegocio sojero y sus impactos sociales y ambientales. Sus últimas publicaciones analizan la situación y tendencias de la agricultura campesina, los límites del agronegocio sojero y ganadero, las paradojas de una Constitución Nacional progresista y el régimen agroalimentario neoliberal, la criminalización mediática a organizaciones campesinas de Paraguay.

Jeffrey Velásquez. Es sociólogo por la Universidad de San Carlos de Guatemala, con experiencia en investigación con organizaciones comunitarias de productores y organizaciones sociales en temas que abarcan la participación comunitaria, el acceso a la salud, la pertinencia cultural y los derechos humanos. Con estudios y publicaciones sobre participación comunitaria en organizaciones de la economía social.

Paula Vidal Molina. Es profesora asociada en el Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Investigadora responsable Fondecyt regular, años 2013-2024. Sus líneas de investigación son: trabajo, marxismo, trabajo social, políticas públicas. Sus últimas publicaciones son: i) *El marxismo en Chile y la igualdad. Una reconstrucción en la izquierda socialista y comunista (1960-1973)* (2022, LOM ediciones); ii) *Movimientos sociales y luchas en Chile. Interpelaciones y lecturas desde el trabajo social* (2022, RIL editores). iii) *Derroteros de Marx en el marxismo chileno. Notas sobre Marta Harnecker y Osvaldo Fernández* (*Revista Izquierdas*, 51, mayo 2022, en coautoría con Roberto Vargas).

Ixkik Zapil Ajxup. Es una mujer Maya K'iche' investigadora social especializada en antropología, sociología y desarrollo. Ha trabajado en asuntos políticos, sociales y étnico-culturales en realidades comunitarias urbanas y rurales con diversas poblaciones. Los temas trabajados han estado relacionados con realidades de

mujeres y juventudes, cosmovisión maya, sectores de educación, escenarios de desplazamiento interno forzado por violencia, ciudad, sectores medios urbanos y derechos humanos. Ha laborado en organizaciones y universidades nacionales e internacionales.

Estudios críticos sobre tratados de comercio e inversión en América Latina y el Caribe

Los artículos compilados en este libro han buscado profundizar el conocimiento sobre los efectos de los tratados de comercio e inversión en los países de América Latina y el Caribe. Ellos surgen de la convocatoria llevada a cabo por CLACSO junto a Transnational Institute (TNI), la Plataforma América Latina mejor sin TLC y la Sociedad de Economía Política de América Latina (SEPLA), que contó con el apoyo académico de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (EPYG/UNSAM) en Argentina. Se enmarca en el trabajo de consolidación del Grupo de Trabajo de CLACSO "Lex Mercatoria, poder corporativo y derechos humanos". El objetivo era fomentar la construcción de marcos de análisis que permitan comprender tanto los aspectos jurídicos de estos tratados (sus cláusulas) como los efectos sobre las economías, el medio ambiente, los derechos humanos, los/as trabajadores/as, las pequeñas y medianas empresas, el acceso a los servicios públicos y las mujeres. Los textos han sido elaborados en su mayoría por jóvenes investigadores/as que están en sus primeros pasos de estudio de posgrado sobre la globalización económica, los tratados de comercio e inversión y sus efectos en los diferentes países de nuestra región.



Instituto de
Investigaciones Políticas
conicet/epyg_unsam



SEPLA
Sociedade de Economia Política e Pensamento
Crítico da América Latina

