

Colección Política, Políticas y Sociedad  
Serie Democracias en revolución & revoluciones en democracia

# La integración regional en América Latina

Lecciones de una experiencia compleja

**Ricardo Aronskind**  
Compilador



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**EDICIONES UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento



La integración regional en América Latina  
Lecciones de una experiencia compleja



# La integración regional en América Latina

## Lecciones de una experiencia compleja

Ricardo Aronskind  
(coordinador)

Nicolás Federico Brea Dulcich, Viviana Mariel Burton,  
Patricia Duarte Rangel, Ernesto Dufour, Mayra Goulart da Silva,  
Julián Kan, Pablo Míguez, Leandro Morgenfeld, Ignacio Sabbatella  
y Danilo Tonti

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

---

La integración regional en América Latina : lecciones de una experiencia compleja /  
Nicolás Federico Brea Dulcich... [et al.] ; coordinación general de Ricardo Aronskind.-  
1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2021.  
Libro digital, PDF - (Política, políticas y sociedad ; 41)

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-630-578-5

1. Política. 2. América Latina. 3. Integración Regional. I. Brea Dulcich, Nicolás Federico.  
II. Aronskind, Ricardo, coord.  
CDD 327.116098

---

## EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2021  
J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX), Prov. de Buenos Aires, Argentina  
Tel.: (54 11) 4469-7507 - ediciones@campus.ungs.edu.ar - ediciones.ungs.edu.ar

### **Serie Democracias en Revolución y Revoluciones en Democracia**

Coordinación: José Luis Coraggio y Eduardo Rinesi  
Comité Académico: W. Pengue, F. Acosta, R. Aronskind, G. Vommaro y J. P. Cremonete

Diseño gráfico de interiores: Daniel Vidable  
Tipografías:

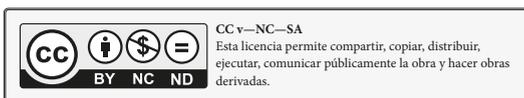
**Rosario** / Diseñada por Héctor Gatti, Adobe Typekit & Omnibus-Type Team

**Andada** / Diseñada por Carolina Giovagnoli para Huerta Tipográfica  
SIL Open Font License, 1.1

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.  
Prohibida su reproducción total o parcial.  
Derechos reservados.



Libro  
Universitario  
Argentino



# Índice

Prólogo.....	9
<i>Ricardo Aronskind</i>	

## **Parte 1. Antecedentes del giro pro integración regional**

Giro a la izquierda en América Latina: ¿Por qué acá? ¿Por qué ahora? .....	19
<i>Daniilo Tonti</i>	

Autonomía, soberanía y cooperación política. La integración latinoamericana en los comienzos del siglo XXI.....	55
<i>Julián Kan</i>	

Néstor Kirchner: una mirada sobre la política exterior de su presidencia. Integracionismo, internacionalismo y (re)construcción de un discurso hegemónico latinoamericanista.....	93
<i>Viviana Mariel Burton</i>	

## **Parte 2. Estudios de casos**

Integración hidrocarburífera de la Argentina con la región. Herencias, urgencias y cooperación en el escenario posneoliberal .....	119
<i>Ignacio Sabbatella</i>	

Nosso norte é o Sul. Influências da mudança de paradigma da PEB sobre integração regional latino-americana e a cooperação no campo do Patrimônio Cultural .....	151
<i>Patricia Duarte Rangel y Mayra Goulart da Silva</i>	

La estrategia de Obama para fortalecer la hegemonía estadounidense en Nuestra América.....	181
<i>Leandro Morgenfeld</i>	

### **Parte 3. Reflexiones y aprendizajes**

¿No se puede tapar el sol con la mano? América Latina y los desafíos  
de la integración regional.....211  
*Nicolás Federico Brea Dulcich*

Las dimensión simbólico-identitaria de la integración latinoamericana.  
¿Id-entidad(es) compartida(s) más allá (y más acá) de la  
intergubernamentalidad y las asimetrías? El caso del Mercosur.....233  
*Ernesto Dufour*

### **Parte 4. Visiones de conjunto**

Integración regional en América Latina contemporánea.  
Lógicas diferenciales en el Cono Sur y Centroamérica.....275  
*Pablo Míguez*

La integración latinoamericana: ¿trabas coyunturales  
o límites estructurales?.....291  
*Ricardo Aronskind*

# Prólogo

Ricardo Aronskind

El origen de este libro fue la convocatoria que en su momento realizaron la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) en el marco de un ambicioso proyecto de estudios regionales que se llamó Democracias en Revolución & Revoluciones en Democracia, cuyo objetivo era compartir y difundir en toda América Latina las experiencias y los aprendizajes que se desprendían de las transformaciones que estaban atravesando diversos países de la región. Fruto de ese trabajo ya se han publicado otros seis libros, al que viene ahora a agregarse este séptimo.

El libro se construyó basado en dos tipos de aportes: los de los autores seleccionados en el concurso efectuado por UNGS-CLACSO y otros trabajos adicionales realizados especialmente para esta publicación por un conjunto de expertos académicos en varios tópicos relevantes para el proceso de integración sudamericano.

Como sabemos, el proceso de integración regional de América Latina no se viene desarrollando en forma lineal, ya que se han presenciado en el transcurso de las últimas décadas diversos intentos parciales de avance hacia una mayor unidad, utilizando diversas estrategias económicas y políticas, y se han verificado tanto avances como retrocesos.

Probablemente, la particular ubicación geográfica y la historia de América Latina condicionen la fuerza y profundidad de los intentos de acercamiento entre nuestros países y las posibilidades de una mayor integración. La independencia formal de la región, lograda hace dos siglos, fue plasmada en el surgimiento de un grupo de naciones con una débil inserción económica en el mercado mundial, lo que llevó a la construcción de

vínculos asimétricos, tanto materiales como políticos, con los principales polos industriales.

La crisis mundial de 1930 creó condiciones propicias para el desarrollo más integral de la región, acostumbrada a su rol de exportadora de productos primarios, y se inició un ciclo de reafirmación identitaria regional. Muchos países entendieron que había llegado el momento de su madurez como naciones, asumiendo las mismas características y estrategias nacionales que las de los países centrales.

Recién a comienzos de los años sesenta del siglo pasado la región pareció entender conceptualmente la importancia de la integración para consolidar y defender un lugar relevante en el mundo en expansión que se estaba configurando. Sin embargo, en los años ochenta el capitalismo global realizó un viraje significativo, abandonando las políticas keynesianas y el modelo del Estado de bienestar, para realizar una apuesta por los intereses expansivos de las corporaciones multinacionales y del capital financiero, que requerían la desregulación de los mercados y la apertura de las economías para favorecer sus negocios.

En ese nuevo contexto, y solo hacia finales del siglo, se realizaron los intentos más profundos de avanzar hacia una integración real, como fueron los intentos del Mercado Común del Sur (Mercosur) y luego de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) en lo económico, y de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en lo político. Esos ensayos se dieron en un contexto general de transición entre la unipolaridad global surgida con posterioridad al derrumbe de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), y el surgimiento de una realidad internacional multipolar, con severas disputas en lo económico y lo geoestratégico. El papel de China ha sido central en estos desarrollos recientes, creando nuevas oportunidades, pero también complejos desafíos para el desarrollo y la independencia latinoamericana. Sin haber consolidado ni sus proyectos nacionales internos ni lazos de integración regional suficientemente vigorosos para poder afrontar con solvencia los cambios del entorno, la región sufrió el impacto de los grandes cambios tectónicos internacionales.

Los avatares de estos procesos involucran múltiples dimensiones que encuentran eco en varios de los trabajos presentados.

Los textos muestran distintos niveles de abordaje y son reflejo de las tensiones y las esperanzas que genera un proceso de integración aún vigente, pero que no parece tener un rumbo definido ni un tiempo seguro de maduración.

En la primera parte, “Antecedentes del giro pro integración regional”, en la que se analizan y debaten las precondiciones políticas, económicas e ideológicas que posibilitaron el último avance significativo hacia la integración, se ubican los textos de Danilo Tonti, Julián Kan y Viviana Mariel Burton.

Danilo Tonti, en su texto “Giro a la izquierda en América Latina: ¿Por qué acá? ¿Por qué ahora?”, investiga acerca de las condiciones de posibilidad que permitieron el surgimiento de los gobiernos que giraron a la izquierda en la región a partir de anteriores administraciones firmemente alineadas con el neoliberalismo, luego de la crisis de los modelos económicos que no pudieron sostenerse por diversas inviabilidades tanto económicas como sociales, y el papel de diversos actores sociales internos que fueron protagonistas muy importantes en el vuelco político, ingresando desde el mundo de los movimientos sociales al terreno específicamente político. Si bien el texto analiza un momento muy particular, de viraje progresista, el autor no deja de señalar los síntomas de irrupción de una derecha regional de características diferentes de las de los sectores conservadores tradicionales.

En el artículo escrito por Julián Kan, “Autonomía, soberanía y cooperación política. La integración latinoamericana en los comienzos del siglo xxi”, se estudian las razones de la crisis en los años noventa de lo que se denominó “modelo comercialista”, que tuvo una referencia teórica en la propuesta cepalina de “regionalismo abierto”, que pretendía conciliar la dinámica objetivamente desintegradora de la globalización neoliberal con el deseo integracionista latinoamericano, indagando tanto en las razones externas como internas del vuelco hacia un enfoque mucho más amplio y ambicioso del proceso de integración. Esa profundización se expresó en un conjunto de nuevas instituciones que fortalecieron los vínculos intrarregionales, pero no careció de respuestas globalizadoras, como el intento de plasmar en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la constitución de la Alianza del Pacífico y el avance del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea.

Viviana Mariel Burton, en su trabajo “Néstor Kirchner: una mirada sobre la política exterior de su presidencia. Integracionismo, internacionalismo y (re)construcción de un discurso hegemónico latinoamericanista”, indaga en las ideas vertidas por el ex presidente argentino y ex presidente de la Unasur acerca de las raíces de sus convicciones integracionistas, sus vínculos con la historia de la región sudamericana y el abordaje del proceso de integración con una mirada política. La necesidad de la integración,

demuestra la autora, surge desde la preocupación por la estabilidad democrática y por la plena vigencia de los derechos humanos en la región.

En la segunda parte, “Estudios de casos”, se agrupan trabajos que estudian aspectos específicos del proceso de integración en áreas claves, como la cultura, la energía y las relaciones internacionales. Los estudios realizados por Ignacio Sabbatella y las autoras brasileñas Patricia Duarte Rangel y Mayra Goulart da Silva permiten observar con precisión las dificultades y desafíos que se presentaron en estas áreas, muy afectadas por la inercia de los procesos neoliberales previos. El estudio de Leandro Morgenfeld pone atención en la evolución de la política exterior norteamericana y su interacción con la gobernabilidad regional.

Ignacio Sabbatella, en su texto “Integración hidrocarburífera de la Argentina con la región: herencias, urgencias y cooperación en el escenario posneoliberal”, estudia desde la perspectiva de la extracción y elaboración de hidrocarburos en el caso argentino, las nuevas perspectivas que se abrieron en el país a partir de la caída del modelo neoliberal y del agotamiento de la idea del “regionalismo abierto”, y su conexión con una serie de significativos acuerdos establecidos con otros países de la región para la provisión al mercado argentino y la eventual producción hidrocarburífera conjunta. En el trabajo se pueden revisar las iniciativas muy importantes que se lanzaron en la región, en un momento especialmente bueno con respecto a los precios internacionales, pero el avance no tan relevante en cuanto a la concreción de proyectos. También se señalan las restricciones que la continuidad de las reformas liberales plantea para toda la región.

Patricia Duarte Rangel y Mayra Goulart da Silva, en su investigación “Nosso norte é o Sul. Influências da mudança de paradigma da PEB sobre integração regional latino-americana e a cooperação no campo do Patrimônio Cultural”, abordan el impacto que sobre las políticas de preservación del patrimonio cultural del Brasil tuvo el redireccionamiento de la política exterior de ese país hacia otorgar mayor prioridad al esfuerzo integrado sudamericano. En ese sentido, estudian en qué consistía el enfoque diplomático tradicional de su país, y cómo las nuevas orientaciones afectaron positivamente la cooperación con la región latinoamericana en esta cuestión específica. Para ello, realizan una comparación con políticas de cooperación de resguardo del patrimonio cultural ya establecidas con otras regiones, como con los países del África que hablan portugués. Observan allí tensiones y detectan tareas a desarrollar en función de aquellos nuevos enfoques de política exterior.

Por último, Leandro Morgenfeld, en su trabajo “La estrategia de Obama para fortalecer la hegemonía estadounidense en Nuestra América”, realiza un detallado seguimiento de las variaciones de la política exterior norteamericana durante el período del presidente Barak Obama en relación con los márgenes de maniobra regionales que resultan tolerables para los Estados Unidos, y cuáles son sus “líneas rojas” con relación al comportamiento autónomo de la región. El trabajo permite observar los matices, los resquicios y también las limitaciones de la diplomacia de la superpotencia en relación con sus vecinos del sur, enfatizando en la continuidad de los aspectos hegemónicos, que pueden asumir diversas modalidades de relacionamiento político y comercial.

En la parte 3, “Reflexiones y aprendizajes”, se agrupan dos trabajos que enfatizan aspectos relevantes, pero poco abordados en los estudios tradicionales de integración: las características filosóficas, ideológicas, culturales e identitarias de los intentos de la región por adquirir un perfil propio y una personalidad definida que le permita asumir un rol autónomo de nivel internacional, y la necesaria revisión de estos aspectos si se quiere realizar un avance sustantivo en el proceso de integración.

Por un lado, en la presentación de Nicolás Federico Brea Dulcich, titulada “¿No se puede tapar el sol con la mano? América Latina y los desafíos de la integración regional”, se indaga en un nivel de filosofía política las trampas que la ideología de la modernidad ha implicado para la región latinoamericana, y las repercusiones de colonialidad cultural e ideológica que ese enfoque del “deber ser” pudo haber traído a la región. Ese enfoque se articula con un análisis sobre dos temas centrales en la evolución reciente del sistema mundo: las características y efectos del capitalismo financiero actual sobre la región y la incidencia compleja y contradictoria de la elevación de China a la categoría de superpotencia. El autor hace énfasis en la relevancia de las ideas y la capacidad de replantear las miradas convencionales para poder colocar a la región en una senda de mejora de sus posibilidades en el orden mundial.

Por otro lado, en el trabajo de Ernesto Dufour, “La dimensión simbólico-identitaria de la integración latinoamericana. ¿Id-entidad(es) compartida(s) más allá (y más acá) de la intergubernamentalidad y las asimetrías? El caso del Mercosur”, se realiza un abordaje, partiendo de los instrumentos teóricos que ofrece el enfoque del constructivismo y posconstructivismo, de los elementos simbólicos que serían necesarios para acompañar y arraigar un verdadero proceso de integración. El autor pone en duda los

límites de un proceso de integración basado únicamente en una dinámica de intercambios conducida exclusivamente en el nivel de los Estados mediante acuerdos y encuentros intergubernamentales, y reflexiona acerca de las carencias de la narrativa regional para lograr una mayor legitimación y acompañamiento del proceso, que continuaría aun careciendo del sujeto de la integración.

Finalmente, en la cuarta parte, “Visiones de conjunto”, se agrupan los trabajos de Pablo Míguez y Ricardo Aronskind, quienes abordan con una mirada más abarcativa tanto las dinámicas subregionales del proceso de integración como los problemas estructurales comunes que afectan a los países de la formación social latinoamericana.

Pablo Míguez, en el texto “Integración regional en América Latina contemporánea. Lógicas diferenciales en el Cono Sur y Centroamérica”, propone un seguimiento de las iniciativas integradoras en diferentes subregiones, el Atlántico, el Pacífico y América Central y el Caribe, observando las vicisitudes internas y los impactos de los factores externos en cada uno de los casos, que muestran dinámicas propias. El trabajo muestra la dificultad para tomar como unidad de análisis la simple pertenencia continental, dadas las fuertes diferencias que apunta. El autor propone una visión crítica de las limitaciones de estos ensayos y consigna las fuerzas internas de la región que no acompañan el objetivo de la integración regional.

El trabajo de Ricardo Aronskind, “La integración latinoamericana: ¿trabas coyunturales o límites estructurales?”, aborda las características estructurales, especialmente en lo económico y social, que crean trabas a un desarrollo más acelerado de la región. Esos límites estructurales, con muy diversos matices, se repiten en casi todos los países y tienen sus raíces en la larga historia latinoamericana, y los vínculos asimétricos y dependientes que sus países establecieron con el sistema mundial. Se fue constituyendo así un mecanismo de interacción negativa entre las estructuras sociales subdesarrolladas y las relaciones externas que se establecieron con el orden global. Esos rasgos internos inciden también en la posibilidad de abordar el proceso de integración en forma efectiva, a pesar de la voluntad política de avanzar en esa dirección.

No cabe duda de que los vaivenes políticos de la región impiden toda proyección mecánica de sus procesos, pero también es indudable que es una obligación estudiar estos procesos, entender sus lógicas internas y tratar de incorporar las lecciones que se desprenden.

Los gobiernos neoliberales que llegaron a la región –de Mauricio Macri en la Argentina y de Jair Bolsonaro en Brasil– fueron paradigmáticos, en el sentido de que buscaron revertir los progresos realizados por las gestiones progresistas, y trataron de avanzar en la dirección opuesta a la integración regional. Ha sido evidente el desinterés expuesto por ambas gestiones en la profundización del Mercosur y el apresuramiento mostrado para dejar de lado las instituciones que habían sido construidas en el período anterior, como la Unasur y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Al mismo tiempo, se impulsó especialmente desde Brasil una “flexibilización” del Mercosur, que apuntaba a eliminar las características que promovían una integración interna de la región. La firma de un preacuerdo con la Unión Europea, muy favorable a los intereses de esta última, volvió a enfatizar la poca importancia otorgada a la integración regional por los principales gobiernos de orientación neoliberal de la región.

Por otra parte, la compleja situación de la economía venezolana, especialmente luego de la caída de los precios del petróleo, ocurrida con posterioridad a 2008-2009, y las medidas restrictivas norteamericanas redujeron la capacidad de protagonismo de ese país y debilitó el proyecto del ALBA. La Alianza del Pacífico, por su propia característica de reunión de países con tratados de libre comercio con Estados Unidos, no agregó nada al avance de un auténtico proceso de integración. La irrupción de China como gran socio comercial de la mayoría de los países de la región tensó las relaciones con Estados Unidos, que se activó fuertemente para reconquistar su presencia y poder en América del Sur.

A pesar de los vientos desfavorables a la integración regional y a la conexión con los tradicionales y nuevos centros manufactureros, los proyectos locales que llevan adelante las experiencias neoliberales no parecen mostrar resultados que satisfagan las expectativas que promueven en las masas latinoamericanas. Las carencias en materia de desarrollo que muestran los modelos de inserción pasiva y atomizada en el mercado mundial, en el marco de la globalización, son muy significativas. A las limitaciones muy marcadas de los modelos neoliberales, crecientemente cuestionados a nivel popular en la región, el contexto global tampoco los favorece, ya que el capitalismo mundial entró en una etapa de bajo dinamismo en materia de crecimiento por no haber superado los efectos de la crisis financiera internacional de 2008.

En ese sentido, las limitaciones del neoliberalismo en la región, y especialmente la pobreza de los logros que ofrece el libre comercio, las privatizaciones y desregulaciones sin metas, y que nos ayudan a explicar el vuelco “hacia la izquierda” a fines de los años noventa, continúan presentes. El malestar social que comenzó a expresarse en 2019, y que continúa reinante en 2020 en varios países, puede preanunciar una reaparición de la demanda de políticas públicas protectivas y más favorables a la integración regional.

Pretendemos con la publicación de este libro recuperar ciertos climas epocales para pensar las condiciones históricas en las que parece más factible el proyecto de integración y los límites que han mostrado tener esas experiencias.

Al mismo tiempo, comprender que la anterior ola de integración tuvo méritos y dejó lecciones que tenemos el deber de conocer y utilizar para nutrir nuevas políticas, más dinámicas y más arraigadas, que fortalezcan la autonomía y la proyección internacional independiente de nuestra región.

Ricardo Aronskind

**PARTE 1**  
**Antecedentes del giro pro integración regional**



# **Giro a la izquierda en América Latina: ¿Por qué acá? ¿Por qué ahora?**

Danilo Tonti

Durante los primeros años del siglo **xxi**, la realidad latinoamericana atravesó –y atraviesa en muchos casos aún– uno de los momentos históricos más esperanzadores, y complejos a la vez, respecto de la construcción de la soberanía de los Estados que la componen. En esa dirección, una clara diferenciación al modelo hegemónico liberal abrió la posibilidad para la configuración de un orden alternativo que dio fuertes señales de unidad y de transformación hacia un bloque regional que se posicione con firmeza de cara al mundo.

No obstante, la identificación de ciertas transformaciones o movimientos en la construcción del poder y de los Estados, obliga a volcar la mirada hacia los procesos, quizás más profundos e inadvertidos, que desde abajo se constituyeron como los funcionamientos de base que permitieron la emergencia de estas nuevas configuraciones. En vistas de esta cuestión, a través de este ensayo pretendemos aportar a la discusión sobre las condiciones de posibilidad para la emergencia de los gobiernos enmarcados dentro del giro a la izquierda en el contexto de América Latina a partir de la revisión, amplia y variada, de las lecturas analíticas que los autores del campo han propuesto. Así, y sabiendo los riesgos y límites que supone historizar sobre los procesos contemporáneos, buscaremos indagar por qué el giro conceptual hacia la izquierda tomó cause particularmente con el inicio del nuevo siglo y por qué, además, fue América Latina el espacio en el que las nuevas corrientes emergieron con más fuerza.

Ahondaremos en las condiciones generales en América Latina y, complementariamente, iremos haciendo especial hincapié en la situación

particular de Venezuela desde el ordenamiento político y la construcción de poder que posibilitó la llegada de Hugo Chávez Frías al Estado. La elección de este país se asienta en la convicción de que ha sido el proceso venezolano un punto de inflexión en la región que ha contribuido fuertemente a la emergencia de los gobiernos posneoliberales en los restantes países a partir de una de las experiencias primeras y más radicales que ha concebido América Latina. Nercesian señala que muchos autores precisan en el año 1998, con la victoria de Hugo Chávez Frías, el momento en el que “el neoliberalismo como paradigma dominante comenzó a ponerse en crisis” (2013: 1). Coincide con esta visión Panizza (2009), posicionándose en el conjunto de intelectuales que ven en el liderazgo de Chávez un punto decisivo para el surgimiento y la profundización del llamado socialismo del siglo *xxi*. Sanjuán (2009) refuerza esta acepción planteando que el caso venezolano es el más representativo del campo político regional en la medida en que radicaliza la propuesta destinada a reemplazar las bases político-institucionales desde la transformación del perfil social del país.

Lo cierto es que, tanto para Venezuela como para América Latina en general, el análisis de estas nuevas democracias en la región implica una mirada amplia que sobrepase los límites institucionales o procedimentales que asumen algunos enfoques. Por ende, coincidimos con Barrington Moore (1973) en su propuesta analítica de abordaje que comprende a la democracia como un proceso histórico complejo. Ansaldi y Giordano (2012) comparten esta perspectiva y agregan que la debilidad estructural de la democracia en América Latina obliga a prestar atención a condiciones sociohistóricas múltiples. En ese sentido, Jorge Graciarena (citado en Ansaldi, 2012: 505) sostiene que “hay tres elementos que deberían estar integrados en cualquier interpretación que pretenda ser abarcadora de lo que significa el fenómeno democrático. Ellas son la dimensión social, [la] política [y la] histórica de la democracia”. Tomando como base este enfoque, sumamos a estas dimensiones la económica, entendiendo la especial importancia que supone la misma con relación al Estado y a su vinculación con el contexto económico internacional.

Así también, dentro de las consideraciones iniciales necesarias, destacamos que no pretendemos en este trabajo iniciar un debate con respecto a qué entendemos por izquierda, lo que daría apertura a una compleja discusión sobre la naturaleza y los alcances de los gobiernos latinoamericanos respecto de sus configuraciones políticas y, por tanto, ideológicas. Compartimos con Francisco Panizza (2009) que, por lo menos para este

trabajo en particular, no resulta menester conceptualizar a la izquierda en términos ahistóricos desanclados de los contextos específicos y de las prácticas políticas que los reconfiguran y que, en esa reconfiguración, le dan sentido. Por otra parte, y respondiendo a aquellos planteamientos que cuestionan la claridad de la designación de “izquierdas” para referir al conjunto variado y diverso de los gobiernos latinoamericanos, resulta significativo recuperar la lectura de Anthony Giddens que, con total claridad, sostiene que ese sistema clasificatorio (la izquierda y la derecha) sigue funcionando como la brújula de nuestro mapa cognitivo de la política como dimensión adversarial: “Aunque lo que está ‘en la izquierda’ o ‘en la derecha’ puede cambiar, nada puede estar en la izquierda y en la derecha al mismo tiempo. La distinción es polarizadora” (1999: 52).

Siguiendo este enfoque, y sin entrar en complejidades mayores que no son vinculantes con el propósito de nuestro trabajo, diremos que tanto la noción de las nuevas izquierdas, como la nominalización “giro a la izquierda”, socialismo del siglo *xxi* o, también, posneoliberalismo, supone, en términos de Emir Sader, “una categoría descriptiva que designa diferentes grados de negación del modelo [neoliberal], pero todavía no un nuevo modelo; es, a la vez, un conjunto híbrido de fuerzas que componen alianzas sobre las cuales se basan los nuevos procesos” (2009: 74).

Ahora bien, pese a no entrar en debate sobre la conceptualización de la izquierda, sí resulta pertinente, previo a indagar en las condiciones de su surgimiento, precisar algunas características que engloban a estos gobiernos y que les dan una entidad de ruptura, respecto del modelo neoliberal, y de bloque, de cara al sistema-mundo.

En principio, hay una cierta coincidencia entre los autores, la cual compartimos, en identificar como la principal cualidad de estos gobiernos la impugnación al modelo neoliberal, marcando, en ese sentido, el año 1994 como el punto de quiebre a partir del surgimiento del movimiento zapatista en México. Desde allí, en la región comienzan a inaugurarse gobiernos que proponen una clara diferenciación con respecto al paradigma reinante en la década del noventa, que tiene sus fuertes exponentes, tal como destaca Pablo Alegre (2010), en Venezuela en 1998, Chile en 2000 y 2006, Brasil en 2002 y 2006, la Argentina en 2003, Uruguay en 2004, Bolivia en 2005 y Ecuador en 2006. Así, más allá de las diferentes herencias políticas que poseen, de la radicalidad de sus propuestas y de la tonalidad de sus expresiones discursivas, difícilmente pueda encontrarse otra similitud más consistente que el haberse presentado a la sociedad como alternativas al

modelo neoliberal: “Emergen, pues, no solo como expresión del anti-neoliberalismo sino también, y sobre todo, como expresión del pos-neoliberalismo” (Pousadela, 2010: 12).

Aportando otra noción a esta descripción, Carlos Vilas plantea que la característica de estos gobiernos es que constituyen experiencias gradualistas, pragmáticas y sin definiciones duras, es decir, sostiene “que en la actual coyuntura latinoamericana la izquierda moderó sus propuestas a partir de reconocer los escenarios acotados en los cuales asumen el gobierno” (citado en Nercesian, 2013: 7).

Por otro lado, determinados teóricos (Thwaites Rey, 2010) resaltan que la noción distintiva está determinada por la recuperación de la autonomía estatal-nacional como vía para la definición de cursos de acción que se imponen a las clases y sectores dominantes locales e internacionales. Desde este enfoque, la cuestión del poder asume un lugar de centralidad, en la medida en que la reconfiguración de las relaciones de poder sería el elemento central de los nuevos ordenamientos políticos. No es menor esta apreciación, si se dimensiona la relevancia de esta cuestión en el análisis de los cambios históricos, en la medida en que “el problema fundamental de la democracia, como la de todo orden, es el problema del poder: quién lo ejerce, cómo lo ejerce y a favor de quién lo ejerce” (Ansaldi-Giordano, 2012: 508). Desde esta reubicación del poder y a partir de la recuperación de la autonomía del Estado, se comienza a cuestionar la bondad del mercado como agente asignador de recursos desde el avance en el diseño de sistemas políticos que apuntan a democracias más participativas y directas con fuerte incidencia estatal en los sectores estratégicos (Thwaites Rey, 2010).

Finalmente, la construcción de la autonomía respecto de los centros de poder globales es, también, otro de los elementos que distinguió a los nuevos gobiernos de la región. Para Sader (2008), América Latina se constituyó como la única región del mundo que tuvo un proyecto de integración construido desde cierta autonomía respecto de Estados Unidos.

En suma, las definiciones aportadas en torno a las similitudes de los nuevos gobiernos latinoamericanos refuerzan la posibilidad de abordarlos desde ciertas continuidades que, sin forzar unificaciones ni procesos paralelos, apuntan a comprender las condiciones históricas que han friccionado y posibilitado su emergencia y su posterior consolidación.

## **Giro a la izquierda: ¿Por qué acá? ¿Por qué ahora?**

Precisadas las aclaraciones primarias en relación con el trabajo, comenzaremos a ahondar en la cuestión central del mismo: las condiciones de posibilidad que permitieron la emergencia de los gobiernos enmarcados en el giro a la izquierda en América Latina.

Al respecto, y como la más general de las consideraciones, es necesario resaltar que, en todos los casos, los nuevos sectores accedieron al comando del Estado mediante procesos electorales, lo cual no es un dato menor si se consideran dos cuestiones. La primera se relaciona con la posición un tanto escéptica de la izquierda respecto de las elecciones como camino de llegada al poder. La segunda, y complementaria a esta, da cuenta de que históricamente “los partidos y candidatos de izquierda no fueron particularmente exitosos en ganar elecciones” (Panizza, 2009: 77). Esto se debe, en parte, a que en muchos países de la región los partidos y movimientos de izquierda, durante el siglo pasado, estuvieron proscriptos y sus líderes en prisión o en el exilio, lo que debilitó su peso relativo en el contexto de las fuerzas internas de cada Estado. De este modo, no es accesorio considerar que la primera y más institucional causa que dio lugar a estos gobiernos fue el reconocimiento, la participación y el triunfo en procesos electorales que los ubicaron frente a la posibilidad de desplegar un entramado ideológico, esta vez, a partir de las estructuras de los Estados.

No obstante, esto no resuelve aún la incógnita respecto de qué ocurrió para que aquellos triunfos se volvieran posibles, cuáles han sido los cambios y los procesos que se sucedieron en el mundo y en la región para que ciertas ideas contenidas desde siempre en determinados sectores sean, ahora, decibles y posibles como expresión de la identidad propia de los nuevos ordenamientos estatales. En búsqueda de estas cuestiones repasamos, desde ahora, las que a nuestro criterio constituyen las más firmes y determinantes causas y condiciones de estas nuevas configuraciones.

### ***La agudización del capitalismo como la causa de su propio agotamiento***

#### *a) Las consecuencias de la ola neoliberal*

Sabido es que la década del noventa significó la profundización en el mundo de una ola neoliberal que comienza su antesala en América Latina a través de las experiencias dictatoriales y que, en la última década del siglo xx, emprende un firme recrudescimiento y radicalización. Pequeños alcances de la política liberal dados entre el cierre de los ochenta y principios de los

noventa fueron suficientes para instalarse, con el apoyo y el auspicio de los Estados Unidos, en lo profundo del Estado y de la sociedad civil, generando hondas transformaciones tanto políticas como económicas y culturales. Pero el énfasis del entusiasmo liberal no tardó en evidenciar sus huecos en la liviandad de su estructura. Así, Ludolfo Paramio (2006) plantea que es a partir de la crisis del paradigma neoliberal, y de la evidencia de sus límites, que se configura un entorno proclive para el surgimiento de los gobiernos de izquierda. Encontramos, entonces, una primera y central condición de posibilidad dada por un contexto de debilitamiento de la doxa y la política neoliberal, que abre las puertas para nuevas configuraciones de sentido que se interpongan a la debilitada reinante de los noventa.

Ahora bien, resulta necesario subrayar aquellos ejes propios de la receta liberal que han sido los principales promotores de la inestabilidad política, es decir, a qué nos referimos cuando sostenemos que en el seno del propio capitalismo se gesta el germen de su debilitamiento.

La propuesta neoliberal clásica supuso, elementalmente, el achicamiento del aparato estatal a través de un proceso de privatizaciones y desregulaciones bajo la búsqueda de ampliar “correlativamente la esfera de la ‘sociedad’, en su versión de economía abierta e integrada plenamente al mercado mundial” (Thwaites Rey, 2010: 3). En ese sentido, la interpretación hegemónica daba cuenta de que la única alternativa legítima para los Estados nacionales era el sometimiento al movimiento de integración a partir de una adaptación de las estructuras internas a los parámetros de la modernidad global. Por ende, este proceso de adaptación se tradujo, en los países periféricos y endeudados, en el disciplinamiento a los estándares internacionales de acumulación de capital y en la sujeción a las imposiciones de los organismos supranacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

La situación devino en la crisis internacional de 1998 cuando, tomando la lectura que realiza Eduardo Martins, se restringió fuertemente el flujo internacional de capitales dejando al descubierto los déficits comerciales y de cuenta corriente causados por las políticas neoliberales. Esto evidenció el saldo negativo del período: “fuerte endeudamiento público interno y externo, desindustrialización –especialmente en los segmentos de alta tecnología–, periferización, aumento de la precarización, sobreexplotación laboral y altos niveles de desempleo y pobreza” (2014: 1).<sup>1</sup>

---

1 Respecto de esta cuestión, el crecimiento de la riqueza de los ricos latinoamericanos durante el año 2001 fue más del doble superior a la media mundial; esas personas aumentaron

Respecto de esto último, Ansaldi y Giordano (2012) rescatan los planteamientos de Calderón y Dos Santos sobre las reformas del Estado en América Latina que ilustran los impactos de la incorporación de las políticas neoliberales en la dimensión política y social de las sociedades latinoamericanas. Así, mencionan que la modernización del Estado (ajuste fiscal, desregulación, privatización, descentralización, encarecimiento de servicios públicos, desmonte de políticas sociales, entre otros) no solo no revirtió sino que profundizó los resultados excluyentes propios de la crisis. A su vez, retoman la lectura de Calderón y Dos Santos al explicar que el desarrollo del capitalismo pretendió conjugar el ajuste estructural con la estabilidad política, cuestión que creó aún más inconsistencia en la medida en que el ajuste tiende a generar inestabilidad política. En este mismo sentido, Calderón y Dos Santos (citado en Ansaldi y Giordano, 2012) plantean que, si bien el pensamiento conservador tomó históricamente a la desigualdad y a la pobreza como naturales, el período de modernización del Estado, con su radicalización neoliberal, tuvo como consecuencia una exclusión de los pobres que los desafectó del sistema capitalista. Así, “la exclusión de sectores mayoritarios de la sociedad conspira contra el propio desarrollo del capitalismo” (Ansaldi y Giordano, 2012: 611).

*b) La crisis del modelo como antesala de nuevas configuraciones*

Pero, como dijimos anteriormente, la crisis del modelo supuso una de las principales condiciones de posibilidad para el surgimiento de nuevas ideas y versiones con respecto al Estado y a la concepción de la política. Sader (2009) opina que el agotamiento del modelo económico fue “un factor determinante para la derrota de los gobiernos que lo introdujeron [al neoliberalismo] e implementaron en el continente” (2009: 63). Apoya esta interpretación Leonardo Avritze (2009) agregando que el refloreamiento de la izquierda tiene estricta vinculación con la profunda y prolongada crisis económica que padeció la región desde los años ochenta y noventa y, a su vez, con la manera (liberal, también) en la que se buscó estabilizar la economía.

La crisis del llamado Consenso de Washington se transforma, entonces, en la chispa que desata las transformaciones latinoamericanas y las subsiguientes impugnaciones a las viejas construcciones ideológicas. Y no es casual que esto se suscite en el contexto de América Latina, pues justamente

---

sus fortunas en 20,4%, superando a sus pares del resto del mundo (Ansaldi y Giordano, 2012: 613).

por haber sido esta región “el laboratorio de las experiencias liberales, el continente vivió la resaca de esas experiencias y se convirtió en el eslabón más débil de la cadena neoliberal” (Sader, 2009: 34).

Con la crisis a cuestas, el camino que necesariamente debieron asumir los nuevos gobiernos latinoamericanos estuvo signado por la superación de las fuertes complicaciones económicas que implicó, consecuentemente, la lectura de sus causas y la construcción de una sociedad política imaginada (Anderson, 1991) opuesta, con variantes en la gradualidad de dicha oposición, a la doctrina liberal. La legitimidad fue granjeada a base de un fuerte cuestionamiento al automatismo del mercado y la subordinación acrítica a la lógica de acumulación global (Thwaites Rey, 2010), lo que evidencia que la construcción de poder del nuevo orden es prácticamente indisociable de las condiciones de crisis desde la que parte. En términos simbólicos, se propone una clara frontera con un pasado imposible (Landi, 1984) asociado al neoliberalismo, sobre el cual se vinculan las causas de la debacle económica y social y se desprende una nueva comprensión del mundo radicalmente opuesta.

### *c) La necesidad de la política*

El vaciamiento del campo político en favor de la ideología de mercado fue otra dimensión central a la hora de entender por qué fueron sectores de izquierda los que tomaron las riendas en la etapa llamada posneoliberal. Tiene que ver con lo que implicó la noción de la izquierda en el contexto particular de finales de los noventa (con un Estado debilitado, una economía en crisis y una sociedad sumida en el hartazgo), asumiendo como la única capaz de emprender “la reivindicación de la política en su capacidad instituyente –o, en los términos de Lefort, de lo político entendido como el movimiento que da forma y confiere sentido a lo social–” (Pousadela, 2010: 16). Por tanto, la necesidad de recuperar la política como forma de reconstruir el Estado y los vínculos sociales invitó a la izquierda a irrumpir en un contexto de excepcional cabida para su presencia, dando lugar en la centralidad a aquello que, por años, había permanecido en las periferias del poder.

Sin embargo, resulta también acertado preguntarse por qué la respuesta a la crisis desarrollada asume la forma de un posicionamiento en bloque, desde la configuración de la región como una unidad de sentido de cara al mundo.

En referencia a esto, las experiencias compartidas en cuanto al impacto neoliberal en los Estados de la región, propició que los nuevos gobiernos emerjan desde una integración que asume la expresión de rechazo hacia la lógica mercantil mundial y la recuperación de una hermandad simbólica de las naciones latinoamericanas como recuperación de la “Patria grande”. Sobre esta cuestión, David Harvey (2009) recupera los aportes de Braudel y Arrighi con respecto a que la declinación de la hegemonía norteamericana, expresada en la crisis financiera internacional, contribuye a la consolidación de una fragmentación de la economía global en estructuras hegemónicas regionales. Ampliando esta cuestión, Emir Sader destaca la importancia del fortalecimiento y la modernización de la economía de China en la medida en que permitió tejer lazos con América Latina, lo que “contribuyó decisivamente a disminuir el peso del intercambio con los Estados Unidos” (2009: 76).

*d) El caso venezolano: las condiciones para la llegada de Chávez*

En el contexto de la crisis del neoliberalismo en la región, Venezuela es, quizás, el caso más emblemático respecto de la naturaleza y la llegada del nuevo orden democrático constituido. Esta significancia responde, sobre todo, al peso de la figura de Hugo Chávez no solo para la política interna de su país sino, también, para la región en general. En ese sentido, el declive liberal en Venezuela aportó mucho a la llegada de este tipo de gobierno y de su líder en particular.

El ingreso de Chávez al poder debe ser enmarcado en un contexto signado por una fuerte crisis política de partidos, causada por el desgaste social, político y económico que se vivió durante el período puntofijista en Venezuela. De acuerdo con la interpretación de Teresa Hernández Bolaños (2014), el manoseo de la democracia en manos de pactos políticos entre las dos fuerzas más importantes (el Comité de Organización Política Electoral Independiente, COPEI, y la Acción Democrática, AD) degeneraron el ejercicio del poder, envuelto en momentos críticos como el viernes negro venezolano de 1983<sup>2</sup> o la entrada del modelo neoliberal en Venezuela a cargo de Carlos Andrés Pérez. En esa dirección, para la autora, la llegada de Chávez

---

2 El “viernes negro” remite al día viernes 18 de febrero de 1983 cuando el bolívar sufrió una abrupta devaluación frente al dólar estadounidense “como consecuencia de una reiterada política económica gubernamental llena de desaciertos, mientras los ingresos petroleros disminuían y estallaba la crisis mexicana (que creó severas tensiones en la banca internacional). Todo eso favoreció el desarrollo de un grave clima de incertidumbre económica interna, fuga de capitales, incapacidad de cancelar los compromisos de la deuda externa,

al poder se estructura a partir de tres elementos centrales: la crisis de partidos, la entrada del modelo neoliberal a través de las reformas estructurales durante la década del ochenta y del noventa en América Latina y el despliegue del capitalismo en su etapa de globalización neoliberal, así como la expansión territorial del imperio norteamericano y su interés en los recursos naturales (el petróleo) en el marco de su despliegue ideológico en la región. A los fines de esclarecer estos procesos, y de comprender en profundidad las condiciones que dieron posibilidad a la llegada de un gobierno posneoliberal, ahondaremos a continuación, brevemente, sobre el devenir político y económico de este país desde la década del ochenta hasta la llegada de Chávez.

## **Dos décadas de crisis política y económica**

Tal como indican Ansaldi y Giordano (2012), a partir de la caída del dictador Marcos Pérez Jiménez (1953-1958), Venezuela inició un proceso de continuidad política democrática de cuarenta años (1959-1999), pero en el que la estabilidad institucional trajo consigo un significativo incremento de las prácticas clientelares, autoritarias y corruptas.

Estas prácticas dieron como resultado una baja calidad democrática que devino en escasos niveles de participación ciudadana,

... el desplome de los partidos tradicionales (incapaces de responder a una sociedad en donde venía aumentando la pobreza y la desigualdad y se hacía mucho más compleja y diversa en sus demandas políticas y sociales) y, también, la desviación corrupta de los recursos económicos del Estado (Sanjuán, 2009: 134).

En cuanto a la dimensión económica, los dos principales problemas de comienzos de la década de 1980 están constituidos por la caída de los ingresos petroleros y la deuda externa que, a su vez, tienen sus orígenes en la década anterior.

Los ochenta, tanto en Venezuela como en el resto de la América Latina, se caracterizan por lo que comúnmente se ha conocido como la “década perdida” (Rodríguez Rojas, 2010), definida por una caída pronunciada del producto nacional bruto (PNB) y por medidas financieras que, en ningún

---

reducción de la inversión neta privada, déficit en la balanza de pagos y disminución del nivel de las reservas internacionales” (Cartay, 2009).

punto, apuntaban a generar un cambio estructural en el modelo económico rentista.

Ya en el año 1983, la crisis de la deuda externa ocasionó una recesión económica sin precedentes en el país que, a su vez, fue exacerbada por el colapso de los precios petroleros en 1986. Consecuentemente, la caída del producto bruto interno (PBI) y la crisis social arrastraron consigo parte de las instituciones políticas y estatales del país (Sanjuán, 2009).

El 2 de febrero de 1989 asume la presidencia Carlos Andrés Pérez. Apenas logrado el triunfo comenzó a implementarse un plan económico radicalmente opuesto a lo que realmente se esperaba.<sup>3</sup> Las medidas llevadas a cabo se basaron en la liberación de las tasas de interés, el aumento de tarifas del sector público, la eliminación progresiva de aranceles a las importaciones, la reducción del déficit fiscal y la flexibilización de las relaciones laborales.

En el plano internacional se seguiría la misma lógica. Los acuerdos con la banca internacional y la aplicación del programa conocido como “paquete económico” no se hicieron esperar.

La situación social en Venezuela comenzó a ser eco de las medidas económicas asumidas por el gobierno, aumentando la agitación y el inconformismo de la gente. El punto máximo de este rechazo se dio los días 27 y 28 de febrero cuando, en el marco del conocido Caracazo, la rebelión popular salió a las calles de la ciudad capital sin que las fuerzas armadas del Estado pudieran controlarlos.

Al respecto, Aníbal Romero analiza: “Ya para 1992, al momento de los intentos de golpe, el país se había radicalizado en contra de las estructuras vigentes, adquiriendo de paso un compromiso psicológico con cualquier opción, incluyendo la violencia, que ofreciera alternativas a lo existente” (1994: 32).

Si bien el movimiento fue brutalmente reprimido por el gobierno y se decretó la suspensión de las garantías constitucionales, en lo político el Caracazo “marcó el inicio de un ciclo de inestabilidad que desembocaría una década más tarde en la crisis del bipartidismo” (Ansaldi y Giordano, 2012: 589).

---

3 “Tanto Carlos Andrés Pérez como Rafael Caldera llegaron a sus segundos períodos de gobierno no solo con un discurso moderado sino claramente antineoliberal, en contra del Fondo Monetario Internacional y de los vejámenes de la deuda externa, y a favor de mantener el peso del Estado Venezolano. Sin embargo, al poco tiempo de asumir el poder ambos gobiernos cambian totalmente de discurso; en el caso de Pérez apenas en días” (Rodríguez Rojas, 2010: 192).

Apuntando en la misma dirección, aunque con más determinación respecto del alcance de dicho suceso, Jon Beasley-Murray (citado en Ardití, 2009: 243) interpretó al Caracazo como “la primera insurgencia post-neoliberal y como el verdadero gesto inaugural de los giros a la izquierda en América Latina”.

Lo cierto es que los efectos de las protestas no tardaron en hacerse notar en el plan económico que estaba llevando a cabo el presidente Pérez. A pesar de que siguieron aplicándose pero de manera más lenta, el gobierno perdió apoyo en el Congreso y también la confianza de la gente en la recuperación de la economía.

Las turbulencias volvieron hacia 1992, año en que en el país se desataron dos intentos de golpe de Estado. No obstante, lo significativo de ello –por lo menos para nuestro trabajo– es que uno de ellos fue llevado a cabo por el entonces coronel Hugo Chávez. Si bien el golpe fracasa y Chávez negocia la rendición, implicó un posicionamiento de cara a la sociedad que sería significativo para su carrera política unos años después.

En este marco, aumentan las denuncias de corrupción contra el gobierno de Pérez por malversación de fondos públicos que ocasionaron un conflicto político que devino en su suspensión y posterior destitución.

El Congreso nombró a Ramón Velásquez como presidente provisional, quien llamó a elecciones en el año 1993, en las que Chávez y los militares que se encontraban presos convocan al abstencionismo con la consigna “por ahora ninguno”. En la elección, que llevó a Rafael Caldera a la presidencia por segunda vez, el porcentaje de abstención alcanzó el 52%, lo que indica la fuerte influencia que, por esos años, ejercía la figura de Chávez.

Ya en ejercicio de la presidencia, y pese a haber conquistado el poder con un discurso populista de negación al modelo liberal, Rafael Caldera no pudo, en un marco de crisis económica y caos político y social, escaparle a la aceptación de los acuerdos con el FMI (Rodríguez Rojas, 2010).

Su paso por el poder no mejoró las condiciones de Venezuela y, en contraposición, aumentó la situación de conflictividad político-económica en la que se encontraba previo a su llegada:

Al finalizar su mandato, Venezuela se encontraba en una situación de crisis económica, con incremento de la pobreza y de las desigualdades sociales, y crisis política, con un sistema de partidos totalmente desacreditado y una ciudadanía sumida en el hartazgo (Ansaldi y Giordano, 2012: 589).

Los años noventa, entonces, y tal como sostiene Sanjuán (2009), marcaron época en cuanto a la profundidad y el vértigo de los cambios ocurridos en todos los órdenes de la vida social.

Respecto de Chávez, Caldera le otorgó la amnistía y, de esta manera, el movimiento revolucionario bolivariano dejó de ser una organización militar clandestina para pasar a ser una entidad política. Abandonaron la consigna de la abstención en el año 1997 y tomaron la decisión de participar en las elecciones de 1998 bajo el nuevo nombre de Movimiento Quinta República y con el liderazgo del propio Hugo Chávez.

Con una imagen positiva importante, el militar que encabezara el golpe fallido de 1992 encontró en este proceso electoral las condiciones favorables para su ingreso definitivo al campo político. Para Ansaldi y Giordano la situación fue aprovechada por Hugo Chávez, “que había ganado popularidad levantando la consigna de la abstención en señal de denuncia del corrupto bipartidismo. En las elecciones de 1998, Chávez resultó triunfante al frente del Polo Patriótico” (2012: 589).

Así, el 6 de diciembre de 1998 Venezuela votó, una vez más, en contra del neoliberalismo tal como lo había hecho con Pérez y con Caldera. En esa dirección, resulta esclarecedor recuperar la lectura de Rodríguez Rojas (2010) sobre por qué el discurso chavista, fuertemente opositor a las máximas neoliberales, encuentra aceptación en el marco de la Venezuela de aquel momento:

En Venezuela, hay que decirlo claramente, el neoliberalismo nunca ganó elección alguna, quienes propusieron abiertamente o por sutileza políticas gubernamentales de libre mercado han sido históricamente rechazados por la población venezolana. [...] Los gobiernos que aplicaron el neoliberalismo en Venezuela –los segundos gobiernos de Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera– lo hicieron bajo la manipulación (2010: 192-193).

De este modo, vemos cómo la llegada de Chávez al poder se vincula a condiciones políticas y económicas de crisis ocasionadas por la penetración del neoliberalismo y la degradación de instituciones políticas como los propios partidos. Si bien es cierto que hay otros factores que generaron las condiciones para su llegada, como la crisis de representación y los movimientos sociales (que desarrollaremos posteriormente), el contexto descrito resulta determinante para comprender el proceso a partir del cual la llegada del líder venezolano va acumulando poder político que puede

leerse en dos direcciones. En primer lugar, en el fortalecimiento de la adhesión de la sociedad a las ideas contrarias a la democracia liberal y al capitalismo, rechazando las consecuencias que dichas nociones habían tenido en el marco de la crisis de ese entonces. En segundo término, la progresiva equivalencia que se va construyendo entre aquella demanda de nuevas ideas políticas con la figura de Chávez, quien, poco a poco, va erigiéndose como la alternativa que se construye como, por un lado, limpia de los vicios de aquella política desvirtuada y, por el otro, radical en su intención de real transformación.

En lo relativo a este proceso de construcción de poder, Ana María Sanjuán propone una síntesis interesante que describe su llegada y su éxito:

El triunfo de Chávez [...] fue una respuesta popular a una crisis profunda del Estado (ineficiencia, clientelismo, altos niveles de corrupción); la deslegitimación de unas élites que dejaron de entender las nuevas realidades del país, expresadas, entre otras cosas, en un conjunto variado y complejo de demandas; el colapso del sistema de partidos y de cualquier forma de mediación política (2009: 134).

### ***La crisis de representatividad: acumulación y desacumulación***

Paralelo, y en muchas ocasiones en consecuencia, a la aplicación de las recetas neoliberales en América Latina, se fue gestando un proceso de agotamiento de ciertas ideas políticas. Esta cuestión se tradujo, en muchos casos, en la pérdida del apoyo social a determinados sectores políticos y la caída de la legitimidad, sobre todo, de los sectores ubicados en el ejercicio del poder. Por ende, una segunda cuestión determinante para pensar en las condiciones para la llegada de los gobiernos actuales parte de la lectura de cómo se han ido desgastando determinados sectores, en contrapartida a la construcción de poder que fueron experimentando otros. Al respecto, Francisco Panizza (2009) comenta cómo, a lo largo de este ciclo, las curvas de acumulación política de los partidos de centroizquierda y de centroderecha han seguido trayectorias opuestas. No obstante, para comprender la acumulación política de la izquierda es necesario que primero repasemos la desacumulación sufrida por la derecha.

Como primera consideración resulta pertinente hacer referencia a las consecuencias que tiene el modelo económico liberal en cuanto al apoyo social que supone. Así, el proceso de acumulación financiera no crea bases

sociales de apoyo que den estabilidad a su reproducción (Sader, 2009), por lo que durante los años de fuerte impronta liberal no se consiguió establecer una sólida base social de apoyo.

De esta manera, sin un basamento popular arraigado ideológica o partidariamente de manera contundente, el desajuste económico y social vivido a fines de los noventa se encontró con la realidad de que no solo no se había generado una base social de apoyo, sino que, ahora, las condiciones habían generado una fuerte base social de rechazo.

En ese marco, para Panizza (2009) los partidos de derecha y de centroderecha sufrieron un proceso de relativa desacumulación y desgaste. Para el autor, esto se debe a que la derecha en control del Estado granjeó el apoyo de las masas a partir del uso de los recursos públicos en prácticas clientelares y que, cuando las condiciones económicas limitaron los fondos disponibles, se achicaron significativamente los márgenes de acción para este tipo de prácticas. Se evidencia así cómo esta tipología de apoyo social se asienta sobre bases endebladas y coyunturales que perecen cuando los recursos se transforman en limitados.

Durante la primera mitad de la década de los noventa, los partidos ubicados en la centroderecha consiguieron triunfos electorales por medio de acuerdos con sectores empresariales y populares, consiguiendo buenos estándares de aceptación a partir del éxito en bajar la inflación y la promoción de las reformas de mercado. No obstante, en el momento en que la caída de la inflación en los sectores populares se dio por descontado y el modelo neoliberal no construyó buenos cimientos para el crecimiento económico, “el apoyo a los partidos que habían promovido las reformas de mercado se vio significativamente limitado a los sectores que tienen los recursos económicos y educacionales necesarios para beneficiarse de la economía globalizada” (Panizza, 2009: 78-79).

Por otra parte, y en vinculación con esta incapacidad para crear un modelo de crecimiento sostenido, la deuda externa fue un elemento central en la desacumulación política experimentada por los gobiernos en ejercicio del poder. Fue la necesidad de financiamiento la que llevó a los Estados de la periferia a recurrir a los sistemas de préstamos de organismos financieros internacionales, lo que implicaba que debieran someterse a las reformas estructurales y a los ajustes del sector público como condición de acceso a las oportunidades crediticias. Consecuentemente, la acción política fue progresivamente desplazándose a los organismos internacionales, los cuales se transformaron en el centro de decisión de las orientaciones

económicas de los Estados. La consecuencia inevitable fue la instalación de fuertes tensiones políticas que posibilitaron una percepción difusa y generalizada en torno a que las instancias de articulación y representación política democrática no tienen relevancia ni sentido. En relación con esto, “la crisis de representación producida por este distanciamiento es el correlato directo de la falta de alternativas políticas genuinas y sustentadas en la movilización popular de amplio espectro” (Thwaites Rey, 2010: 5-6).

Esta crisis de representación nace, entonces, de la lectura de la pérdida de capacidad para plantear e impulsar alternativas de gobierno que escapen a las directrices de la comunidad económica internacional. El devenir de esta crisis daba como resultado a partidos políticos que

... solo quedaban reducidos a conformar elencos gubernamentales más dispuestos a ocupar los cargos públicos para beneficio personal que a producir las transformaciones demandadas (de modo más o menos explícito, más o menos consciente, más o menos organizado) por los sectores populares (Thwaites Rey, 2010: 5).

En ese escenario de cuestionamiento a las estructuras políticas vigentes, a base de una desconfianza en su capacidad de resolución de los problemas económicos y sociales, toma sentido un segundo proceso, íntimamente vinculado a este, que es el de la acumulación política por parte de sectores de la centroizquierda. Daniel Chávez, César Rodríguez Gravitó y Patrick Barret destacan que uno de los elementos que posibilitó el surgimiento de la izquierda es el descrédito y la crisis interna de los partidos tradicionales que “generaron oportunidades políticas las cuales fueron explotadas por las nuevas formaciones de izquierda, y por último, la revitalización de la izquierda internacional a partir del surgimiento de un movimiento global contra el neoliberalismo” (citado en Nercesian, 2013: 7).

Inés Pousadela va un paso más allá y afirma que, en muchos casos, sistemas de izquierda que llegan al poder son hijos de aquella crisis de representación producto del rechazo a las formas tradicionales de la democracia representativa y, al mismo tiempo, de la búsqueda de remplazarlas con mecanismos participativos y dispositivos de democracia directa “o, cuando menos, por una renovación del contrato entre gobernantes y gobernados” (2010: 12).

Sin embargo, no solo la crisis de la derecha fue lo que ubicó a la izquierda en condiciones fácticas de acceso al poder, sino que los procesos

históricos de las últimas décadas fueron afianzando su base institucional y la penetración en las esferas públicas. En muchos países de la región los partidos de izquierda, si bien no eran electoralmente fuertes, sí poseían una estructura organizativa contundente, con importantes acumulaciones simbólicas, una base social de apoyo minoritario firme y conexiones sólidas con los sindicatos y demás organizaciones de la sociedad civil (Panizza, 2009). A su vez, la continuidad democrática permitió la institucionalización de los sectores políticos de la izquierda:

El acceso al Parlamento ha dado a los partidos de izquierda espacios políticos importantes para proyectar su imagen [como así también] el acceso a gobiernos municipales y estatales les permitió hacer aprendizajes políticos, mostrar competencias y manejar recursos estatales para expandir sus bases de apoyo (Panizza, 2009: 78).

Como evidencias de los procesos de acumulación y llegada al poder, puede referirse a algunos casos puntuales en América Latina. Sader (citado en Nercesian, 2013), por caso, comprende la llegada al poder del Partido dos Trabalhadores en Brasil como consecuencia de un ciclo de acumulación de fuerzas históricas, que se inició en la resistencia contra el autoritarismo y las dictaduras (en los años setenta) y que prosiguió frente a la ejecución de las políticas neoliberales de los noventa. Nercesian (2013) también aporta el proceso de acumulación del Frente Amplio en Uruguay, en la medida en que se instituyó como una pieza clave en la resistencia hacia la dictadura y, posteriormente, a los noventa, que se coronó con la llegada al poder en 2005 de Tabaré Vázquez. Así también, la autora hace referencia a la lectura que realizan Maristella Svampa y Pablo Stefanoni respecto del ascenso al poder de Evo Morales, indicando que “resulta de un cruce o yuxtaposición de tiempos, la memoria larga (la colonización), la memoria mediana (el Estado nacional-popular de los años cincuenta) y la memoria corta (las luchas antineoliberales, a partir de 2000)” (Nercesian, 2013: 8).

Por su parte, en el caso en que particularmente hacemos hincapié en este trabajo, Venezuela, también se experimentó un ciclo de acumulación y desacumulación de las fuerzas políticas. Paralelamente al proceso que evidenciábamos en que la crisis interna acrecentaba el desempleo y la pobreza, las instituciones centralizadas responsables de las políticas sociales, como los ministerios de Salud o Educación y el seguro social, también fueron deteriorándose a raíz de las prácticas clientelistas y corruptas, así

como también a consecuencia de su atraso organizacional y su incapacidad para adaptarse a los cambios económicos y sociales de los noventa. De este modo, y pese a que el deterioro fue gradual, para fines de los noventa convergieron las tensiones de las diferentes esferas sociales, adquiriendo la forma de un cuestionamiento creciente al sistema político predominante (Cisneros, 2009).

Bajo ese contexto, comienza a afianzarse la percepción de que los partidos no solo que no han sido capaces para afrontar problemas centrales como la lucha contra la corrupción, sino que ellos son los principales responsables de este y otros grandes males que aquejan a la sociedad venezolana (Rivas, 1999). Esta crisis de representación es, entonces, la desconfianza de la sociedad venezolana respecto de la capacidad de la clase dominante para la gestión y la conducción del Estado, incapaz de lograr consenso mediante la utilización de los partidos políticos en las intermediaciones con la sociedad civil. Consecuentemente, y de acuerdo con la visión de Rivas, “los partidos políticos tradicionales, las corporaciones empresariales y la Iglesia se han mostrado incapaces de detener el avance chavista” (1999: 256).

Ahora bien, el declive de los sectores del poder, sobre todo en las dos últimas décadas del siglo xx, es acompañado por el fortalecimiento de los grupos de izquierda que van encontrando espacios y mecanismos para su fortalecimiento como opción real y posible. En la búsqueda de lecturas que ilustren este recorrido, Edgardo Lander propone un análisis de la llegada de Chávez desde una óptica de larga duración. El autor comparte una revisión de la izquierda durante el período puntofijista iniciado en 1958; observa cómo a partir de los años sesenta, pero sobre todo en los setenta, la izquierda enfrentó un proceso de fuertes autocríticas en relación con la construcción de opciones por la vía armada. Sin embargo, y tal como subraya Nercesian,

... el germen de lo que tiempo después fue el Movimiento Quinta República (MVR) se constituyó hacia 1982 con el llamado Juramento del Samán de Güere, entre Chávez y otros dos militares, y la creación del Ejército Bolivariano Revolucionario (EBR 200) que en 1989 pasó a denominarse Movimiento Revolucionario Bolivariano (MBR200) (2013: 18).

Así, el conocimiento público se dio, como repasamos anteriormente, con el intento de golpe de Estado en el año 1992 que, pese al fracaso, ubicó a Chávez en la escena política nacional. A partir de ahí, y posterior a su liberación en 1994,

el ex presidente comenzó el recorrido del país granjeando apoyos para su movimiento, que, en las elecciones de 1998, mediante una unión con otras fuerzas políticas de izquierda, se presentaron a elecciones logrando el 56,20% de los votos que le dieron a Chávez la posibilidad de acceder a su primera presidencia.

#### *a) Clivaje gobierno/oposición*

Pese a que ciertamente ha habido un viraje significativo en América Latina que ha ido desde las ideas de la centroderecha hacia una visión de mundo más arraigada a la izquierda, es cierto también la necesidad de analizar otra dimensión de este proceso que da sentido a los cambios en la conducción de los Estados en los inicios del siglo XXI.

De acuerdo con eso, resulta esclarecedor el pensar la trayectoria en términos de un viraje que va, no tanto en términos ideológicos de derecha a izquierda, sino –fundamentalmente– en un sentido vinculado al ejercicio del poder y a las condiciones de la coyuntura. Así, la lógica se actualizaría con una dirección que va desde los gobiernos hacia los sectores que se ubican en el plano de la oposición.

Para esto, retomamos los planteamientos de Panizza, quien, aclarando que no pueden establecerse relaciones causales y directas, postula que sí es posible asumir que la seguidilla de victorias electorales de la izquierda se inicia de manera concomitante a la crisis conocida como “media década perdida” de América Latina concentrada entre los años 1998 y 2003. En línea con esto, el autor sostiene que “puede argumentarse que más que votar por programas de izquierda el electorado votó por cambios de Gobierno” (2009: 79). Con esta consideración, es necesario argumentar que durante los noventa, en gran parte de los países de la región, la oposición a los gobiernos de centroderecha estuvo constituida por partidos de izquierda y de centroizquierda, lo que hace comprensible y da cierta equivalencia al desplazamiento gobierno/oposición y derecha/izquierda.

En este sentido, para Panizza “el triunfo de ciertos candidatos de izquierda se debe menos a sus posiciones ideológicas que a su carácter de candidatos antisistémicos en países que atraviesan crisis de representación” (2009: 79), en el marco de una región que tiene una fuerte tradición de apoyo popular a líderes que se proponen como antisistémicos y que, en lo ideológico, no siempre han sido de izquierda.<sup>4</sup> La situación de que

---

4 Por caso, en la historia reciente de América Latina candidatos que fueron antisistémicos como Alberto Fujimori en Perú o Fernando Collor de Mello en Brasil no eran de izquierdas sino neoliberales.

los líderes antisistémicos surgidos desde finales de los noventa sean de izquierda responde, en rigor, a que el sistema hegemónico de comienzos de los noventa era de características políticas y económicas arraigadas a la tradición liberal.

En función de este análisis, muchos de los que votaron a estos nuevos gobiernos no se identificaban, quizás, como de izquierdas, sino que su voto respondía a una lógica de voto castigo para con quienes ejercían por entonces el poder. Esa cuestión condicionó, según Panizza (2009), las estrategias político-electorales que debieron asumir. Si bien el discurso tomó un fuerte sentido de cambio, la radicalidad del mismo no fue aquella que podría suponerse siguiendo los postulados históricos que habían sostenido los sectores izquierdistas. Así,

... prometer el cambio no significa que los partidos de izquierda hayan llegado al Gobierno con un modelo alternativo de cambio, ni que ese cambio fuera necesariamente del tipo y de la dimensión del que las bases sociales de la izquierda anticipaban o que la izquierda había postulado históricamente. Igualmente significativo, para la hipótesis de que el suceso electoral de la izquierda está fuertemente relacionado con el clivaje gobierno/oposición, es que entre los años 2004 y 2007, cuando la economía de América Latina retoma un fuerte crecimiento económico, los candidatos oficialistas de los más diversos colores políticos ganan la mayoría de las elecciones (Panizza, 2009: 79).

### ***Los movimientos sociales: una ruptura de abajo hacia arriba***

#### *a) De la crisis y la exclusión, a la protesta y el empoderamiento*

Tal como sostiene Alberto Melucci, los movimientos no son solo el producto de la crisis, los últimos efectos de una sociedad que muere, sino que son, fundamentalmente, los signos de aquello que está naciendo. Así, las indagaciones sobre los movimientos sociales de fines de siglo ayudan no solo a comprender el agotamiento de un sistema y sus consecuencias en lo profundo de la sociedad civil, sino, también, a comprender el contexto en el que se da inicio a los procesos políticos contemporáneos y, sobre todo, las conexiones de aquellos movimientos sociales con las nuevas estructuras políticas. De esta manera, comprendemos que dentro de las condiciones históricas que posibilitaron la emergencia de los nuevos gobiernos, las

movilizaciones de las grandes masas son un factor determinante que no solo ilustra el alcance de los cambios sino que, en gran parte, los explica.

Los movimientos sociales en los albores del nuevo siglo, de ahora en adelante nuevos movimientos sociales (NMS), fueron aquellos que se nuclearon en la “resistencia a la brutal expansión de las políticas y la globalización neoliberales” (Ansaldi, 2005: 19-20). En esa dirección, tal como sostiene Emir Sader (2008), la resistencia de la década del noventa al neoliberalismo fue básicamente una resistencia de los movimientos sociales, tanto sea porque gran parte de los partidos adhirieron al neoliberalismo como porque quienes se ubicaron en la oposición lo hicieron de manera muy combativa ni determinante.

Sobre esta última cuestión, hay que subrayar la debilidad de los partidos políticos, incluso aquellos de izquierda, para dar cuenta de las transformaciones sociales negativas producidas por la crisis del Estado. Esta cuestión resulta determinante en la medida en que hace que la expresión social, la salida de los grupos afectados a la calle en reclamo de sus condiciones de vida, sea la única vía de escape para el encausamiento de la inconformidad colectiva. El descreimiento en las instancias institucionales del Estado, así como también la desconfianza hacia aquellos sectores e instituciones que deberían representar el contrapoder estatal, acotaron el margen de acción de la sociedad que, en consecuencia, encontró en su movilización la alternativa más cercana y real de expresión y ejecución del cambio. Así, tanto desde el discurso como desde sus prácticas, los NMS cuestionan los límites de la política institucional tradicional dando cuenta del vaciamiento político y de representación y tomando la iniciativa en cuanto al rumbo que debe asumirse en un contexto de profunda crisis estructural. En ese escenario, y en América Latina en particular, “expresan un cierto desencanto con relación a los partidos políticos y en especial al Estado como espacios únicos de canalización de demandas o eliminación satisfactoria de conflictos” (Ouviña, 2004: 2).

Incluso, tampoco fueron determinantes las organizaciones sindicales en la lucha social, en la medida en que, debilitadas por el desempleo y la precarización laboral, perdieron el lugar central que habían tenido décadas anteriores (Sader, 2009), dándole espacio a otras organizaciones como los movimientos campesinos, indígenas, los sectores desocupados, los estudiantes y los movimientos urbanos en la constitución de las coaliciones sociales amplias (Nercesian, 2013). Por ende, mientras que en Europa, Estados Unidos y Canadá los movimientos son integrados por hombres y mujeres,

jóvenes en su mayoría, de buena posición económica, con un alto nivel de educación y con ciertas pérdidas de algunos beneficios, en el caso particular de América Latina “las luchas actuales son protagonizadas por movimientos compuestos por ‘excluidos’ –sean estos desocupados, indígenas o trabajadores rurales– con escaso o nulo nivel educativo” (Ouviña, 2004: 3).

Ahondando en esta cuestión, Nercesian (2013) recupera el análisis que realiza Atilio Boron sobre la vinculación entre las transformaciones del siglo *xxi* y la última parte del siglo *xx*. Afirma, así, que las políticas de ajuste y estabilización que se implementaron con el modelo neoliberal contribuyeron al surgimiento de nuevos sujetos políticos, generando figuras sociales nuevas como los piqueteros en la Argentina, los pequeños agricultores endeudados en México, los jóvenes y una variedad de movimientos de inspiración identitaria (de género, de orientación sexual, etnia, lengua, entre otros) cansados de la mercantilización de la política propia del neoliberalismo, los movimientos “alterglobalización”, entre otros. A su vez, explica que se produjo la potenciación de la gravitación de otras fuerzas sociales y políticas ya existentes pero que, hasta ese momento, no tenían una proyección nacional; es el caso de los campesinos en México, los indígenas en Ecuador, Bolivia y partes de Mesoamérica, etcétera. Finalmente, sumó al rechazo al neoliberalismo a grupos de los sectores medios afectados por la pauperización y la exclusión: los “caceroleros” en la Argentina, los médicos y trabajadores de El Salvador; los grupos movilizados por la Guerra del Agua en Cochabamba; o la resistencia a las políticas privatizadoras del gobierno peruano en Arequipa.

Consecuentemente, los NMS afloran en un contexto en que las condiciones se transforman en constituyentes de nuevos actores sociales que traman complejas relaciones de fuerza en el interior de la sociedad y que, en ese recorrido, se produce el devenir de nuevas subjetividades que, al tiempo que interpelan la realidad que los subyuga, son expresión de la resistencia popular ante la despolitización de la sociedades y la mercantilización de las economías.

No resulta desatinado, entonces, el planteo que Ansaldi (2005) retoma de José Sánchez-Parga, el cual sostiene que “la protesta es el ‘resultado de una contradicción política’ que convierte al gobierno neoliberal de la democracia (‘que es un gobierno económico no democrático de la política’) en generador de conflictividad desde el mismo Estado” (Ansaldi, 2005: 51).

Así se pone en marcha la primera etapa de la lucha antineoliberal que puede ubicarse en el plano de la defensiva y la resistencia a la aplicación

de las políticas neoliberales (Sader, 2008; Ansaldi-Giordano, 2012) y que es claramente protagonizada por los movimientos sociales.

En este recorrido, que tuvo como punto de partida la irrupción pública del movimiento zapatista de 1994 (Houtart, 2010) y que fue resultado de la fuerte crisis de representación que anteriormente desarrollábamos, el proceso de luchas sociales y populares abandonó la dimensión partidaria (Thwaites Rey, 2010) y se significó a partir de una movilización social de base que propiciaba una serie de impugnaciones e interpelaciones más profundas que la política y más globales que las estructuras partidarias.<sup>5</sup>

En palabras de Ana Esther Ceceña, el neoliberalismo “está inevitablemente generando su propia negación” (2002: 11), en tanto la radicalidad en la aplicación de las relaciones de mercado en todos los ámbitos de la vida social y el alcance global de este proceso articulador-fragmentador dio lugar a la emergencia de un sinnúmero de inconformidades, resistencias y rebeldías que han ido reconociéndose entre sí y estableciendo espacios comunes (Ceceña, 1996).

De esta manera, tanto los piqueteros en la Argentina como los zapatistas en México, los sin tierra en Brasil y los movimientos indígenas en Bolivia y en Ecuador, fueron marcando el surgimiento de nuevas formas de protesta y organización que marcan un quiebre sustantivo respecto del pasado. Mientras que en décadas anteriores las luchas remitían al espacio laboral, con la fábrica como el lugar simbólico por excelencia, las nuevas modalidades exceden la problemática del trabajo y comienzan a anclarse en prácticas de tipo territorial. En ese sentido,

... la vivienda y la comida, la ecología, los servicios públicos, los derechos humanos o la recuperación de valores tradicionales, que tienden a ser subsumidos dentro del proceso de globalización capitalista en curso, son algunos de los principales ejes que atraviesan a los nuevos movimientos sociales (Ouvina, 2004: 2).

Sin embargo, y pese a que ya hemos esbozado algunas de las características que asumen los NMS, es preciso realizar una descripción más detallada con respecto a los mismos, sobre todo en su relación con otro tipo de movilizaciones. Hernán Ouvina (2004), siguiendo a Michel Vakaloulis, los define

---

5 De esta forma, van surgiendo movimientos como el MST en Brasil, los de derechos humanos y de trabajadores desocupados en la Argentina o los llamados indigenistas en la región andina (Thwaites Rey, 2010).

como un conjunto cambiante de relaciones sociales de protesta que emergen en el seno del capitalismo contemporáneo. Asume que estas relaciones se suceden de manera desigual en cuanto a sus ritmos, su proyección en el futuro y su importancia política e ideológica. De cualquier manera, sostiene que poseen un mismo origen común que es el conflicto, de forma directa e indirecta, con la materialidad de las relaciones de poder y dominación. En cuanto a su estructura organizativa, y gracias a no estar bajo el mando de élites políticas externas, tienen la particularidad de llevar adelante formas de organización menos autoritarias.

Como complemento de estas aportaciones, Ansaldi (2005) sostiene que hay un cierto consenso entre los investigadores en señalar que los movimientos sociales más recientes comparten varias características. Así, cita a Raúl Zibechi al afirmar que dentro de estas similitudes se encuentran la territorialización de los movimientos, es decir, su arraigo en espacios físicos recuperados; la búsqueda de autonomía, material y simbólica, respecto del Estado y de los partidos políticos; la revalorización de la cultura y la afirmación de la identidad de sus pueblos y sectores sociales; la capacidad de formar a sus propios intelectuales (gracias al acceso a la educación); la revalorización del papel social de la mujer que expresa, a su vez, nuevas relaciones intergénero; y la preocupación por la organización del trabajo y la relación con la naturaleza. Así también, las formas de acción del pasado, materializadas en la huelga, comienzan a dejar lugar a formas autoafirmativas mediante las cuales los nuevos sujetos sociales se hacen visibles y reafirman sus rasgos y señas de identidad.

No obstante, las características que comparten los NMS se acentúan en la medida en que forman parte, y propician al mismo tiempo, la integración transnacional de los movimientos. A partir de la década del noventa y de inicios del nuevo siglo, se incrementaron las alianzas y las acciones comunes entre varios movimientos sociales. Al respecto, Houtart (2010) rescata algunas experiencias que evidencian estas conexiones: la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) que reunió a los movimientos campesinos del continente; el encuentro en el año 2004 de los movimientos indígenas de Centroamérica para oponerse al plan Puebla-Panamá; la Cumbre de los Pueblos indígenas en Quito antes del Foro de las Américas en 2005; y el Foro Centroamericano en San Salvador. Así, las relaciones entre los movimientos dejan entrever la esencia transnacional de los mismos, en la medida en que exceden las fronteras de los países y encausan una lucha que nace desde un mismo rechazo a un modelo

económico-político instalado en el mundo y en la región y que, desde su negación, va posibilitando la emergencia de tramas interestatales que refuerzan la dimensión regional y la construcción de la misma como un bloque de incidencia política creciente en el contexto global.

*b) La construcción de la alternativa: de lo social a lo político*

Si pensamos en la principal consecuencia de la emergencia de los NMS en toda su complejidad, sostenemos que el legado central fue la configuración, incipiente al principio y avasalladora después, de nuevas configuraciones de sentido en torno al Estado y a sus instituciones, la emergencia de nuevas subjetividades que resignifican al sujeto y lo ubican, de cara a las nuevas transformaciones, como sujeto portador de significado que interpela, que resiste y que, finalmente, encara una ofensiva dispuesta a la construcción de otro orden posible.

Siguiendo este enfoque, estos movimientos fueron mucho más que movilizaciones coyunturales, en la medida en que se constituyeron como prácticas y discursos que intervinieron en la arena de lo político, “modificando los imaginarios colectivos y ampliando los espacios de la representación del mundo” (Millán, 2010: 3). Para Márgara Millán, los mismos fueron posibles gracias a una concomitante transformación de los sujetos a partir de sedimentaciones sociosubjetivas tendientes a modificar la interpretación del orden nacional e internacional, local y global, “conformando marcos éticos, identitarios y subjetivos otros, siendo el asidero de lo que podríamos denominar un nuevo horizonte civilizatorio” (2010: 4).

Bajo ese universo de reinterpretaciones y apropiaciones, se llega al año 2000 con un amplio conglomerado de movimientos que ilustran el descontento y el cuestionamiento al neoliberalismo en todas sus consecuencias y que explican, de manera significativa, el surgimiento de gobiernos que, pese a sus matices y tal como expresamos en las consideraciones iniciales, pueden nominarse como posneoliberales y que, sobre todo, expresan correlaciones de fuerza sociales más favorables al acotamiento del poder del capital global.

Es así como, aquellos movimientos que habían surgido como sociales, devinieron en político-sociales, bajo la firme consigna de “redefinir la cuestión nacional de los Estados existentes en América Latina y lograr, según apunta Quijano, ‘la autonomía territorial de las nacionalidades dominadas’” (Ansaldi, 2005: 52).

En el mismo sentido, Nercesian (2013) explica que las nuevas conformaciones sociales no solo derivaron en el derrumbe de algunos gobiernos, sino que también propiciaron la generación de nuevas mayorías electorales críticas del neoliberalismo e, incluso, la reaparición de una discursividad política que se distancia sideralmente del mismo.

Mientras que durante una primera etapa, como señalamos anteriormente, los NMS protagonizaron una resistencia defensiva contra el neoliberalismo, Mónica Bruckmann y Theotonio Dos Santos sostienen que, a partir de experiencias como Seattle en 1999, los encuentros del Foro Social Mundial en Porto Alegre y las manifestaciones de masa que lo sucedieron en varias partes del mundo, se perfiló una nueva realidad de los movimientos sociales que indicaron una dinámica no solamente defensiva sino también ofensiva. Así,

... su articulación con fenómenos políticos se hace más evidente y se expresa en el surgimiento de formas de lucha insurreccionales nuevas, como el zapatismo en México y sus desdoblamientos internacionales en la convocatoria por la lucha contra el neoliberalismo que atrajo personalidades de todo el planeta; la emergencia de movimientos indígenas de resistencia que terminan derrocando gobiernos y dando origen a partidos y nuevos gobiernos como en Bolivia y Ecuador; el éxito electoral del PT en Brasil, que surge de una articulación de los movimientos sociales y de fuerzas de izquierda en Uruguay y Venezuela (Bruckmann y Dos Santos, 2005: 17).

Así es como la articulación entre lo social y lo político comienza a dar lugar a las vinculaciones y a los desplazamientos entre los movimientos sociales y los partidos, en la medida en que los NMS ofrecen “un singular cuadro de las formas de acción política que los sectores sociales postergados han desarrollado para la expresión de sus demandas en el contexto de la fragmentación provocada por las políticas de ajuste macroestructural” (Ansaldi y Giordano, 2012: 615).

Aquella expresión es, entonces, el elemento principal para el encausamiento de procesos políticos que recuperan, con mayor o menor determinismo y radicalidad, el clamor popular y la emergencia de las nuevas demandas, para ir constituyéndose como los principales responsables del nuevo período político que atraviesa América Latina. Para Thwaites Rey (2010), esto es específicamente lo que marca los límites y, al mismo tiempo, las posibilidades de los nuevos gobiernos, en la medida en que surgen

como consecuencia de los procesos de lucha popular y en que su condición de legitimidad es la alteración de las relaciones de fuerza vigentes en los ochenta y en los noventa.

En términos concretos e ilustradores, Houtart (2010) sostiene que varios de los regímenes políticos nuevos en Latinoamérica son fruto de la convergencia de movimientos sociales. Señala, en esa dirección, el caso del PT en Brasil; el MAS en Bolivia; y la nueva coyuntura política de Ecuador. Si bien reconoce que existen diferencias frente a la conquista o frente a la gerencia de los poderes del Estado,<sup>6</sup> afirma que comparten la dimensión de recuperar fuertemente las movilizaciones sociales y, desde ese lugar simbólico, dar salida y consistencia a las estructuras políticas.

Desde el análisis de algunos autores el ascenso de la izquierda se explica a la luz de países con importantes legados de organización y movilización de los sectores populares, lo que hace que “existan condiciones políticas estructurales necesarias para que este éxito electoral se produzca” (Alegre, 2010: 32). En ese mismo enfoque, Leonardo Avritze aporta que aquella movilización puede traducirse como una participación directa no institucional,<sup>7</sup> que es la forma de acción que ha aparecido en América Latina y que puede identificarse en Ecuador, en Bolivia a partir del derrocamiento del gobierno de Sánchez de Lozada, en la Argentina durante el cacerolazo, en Venezuela en el caracazo y en las movilizaciones a favor y en contra del gobierno de Chávez. El autor entiende que son formas de movilización de grupos sociales fuertemente excluidos y que, sobre todo, “es importante percibir que esta lógica moral de las movilizaciones expresa los elementos fundamentales de la crisis de representación” (Avritze, 2009: 184).

Así, y finalmente, el ascenso de la izquierda no puede comprenderse si no es a la luz de los procesos de movilización colectivos que se suscitan en los diferentes países a partir del agotamiento del modelo liberal, el vaciamiento del campo político y, por ende, la fuerte crisis de representación que se desprende en cuanto a las estructuras políticas tradicionales.

---

6 El autor explica que en casos como Brasil, Uruguay y Nicaragua, el proceso electoral clásico permitió el ejercicio del Poder Ejecutivo y del Legislativo acorde a los mecanismos habituales de la democracia representativa. En cambio, en otros países como Ecuador y Bolivia, la reforma constitucional posibilitó cumplir con el proceso de transformación social en el marco de medidas excepcionales (Houtart, 2010).

7 El autor también distingue la “participación institucional de abajo hacia arriba” y la “participación semi-institucional de arriba hacia abajo”.

## Reflexiones finales

El porqué de la emergencia de los gobiernos del llamado socialismo del siglo XXI abrió las puertas, como vimos, a una serie de lineamientos que brindan un marco explicativo estructural y coyuntural que ayuda a comprender por qué acá y por qué ahora. No obstante, hay un elemento que da sentido a los demás y que es, a la luz de nuestro enfoque, el principal: la crisis del liberalismo.

En esa línea, resulta imprescindible ubicar los cambios en el contexto de la crisis del neoliberalismo como principio de comprensión y lectura de lo político-social a partir de nociones estrictamente económicas. La segunda parte de la década del ochenta y la década del noventa constituyeron la consolidación de las democracias liberales en América Latina, pregonando una organización de los Estados acorde a las lógicas de funcionamiento del sistema global, marcando un claro “desplazamiento de sentido desde el significante integración regional al significante mercado mundial” (Irusta, 2012: 239). No obstante, y continuando con el razonamiento de la autora, la crisis estructural de ese proyecto neoliberal sentó las bases para el surgimiento de una frontera latinoamericana / no latinoamericana que dicotomizó el espacio social y convirtió la integración regional latinoamericana en el punto nodal de una serie de equivalencias y reivindicaciones. Cameron y Tovar Mendoza comparten que los efectos del neoliberalismo fueron los que refuerzan un basamento social para el florecimiento de ideas históricamente asociadas a la izquierda, generando lo que Kingdon llama una “estructura de oportunidad” para el fortalecimiento de valores vinculados a la justicia social, la igualdad y los derechos humanos (Lanzaro, 2007).

Lo cierto es que este viraje de sentido supuso, también como adelantamos, un cambio radical en la construcción de la “comunidad política imaginada” (Anderson, 1991): los Estados latinoamericanos abandonan el sistema-mundo como fuente de referencia y principio de lectura del entorno social para comenzar a esbozar un nuevo sentido referencial y de identidad política que achica su alcance en cuanto a la consideración del Estado a construcciones de sentido correspondientes a la región. Este corrimiento, que va desde la mundialización hacia la territorialización, supone –y es esto lo que le da relevancia– una reconversión axiológica de la referencia: ya no son los antiguos modelos neoliberales y la predominancia del mercado los que orientan y dan forma a aquella comunidad política imaginada, sino que es la irrupción de una nueva forma de comprender lo político, definida

por su radical diferenciación respecto del modelo liberal, la que sienta las bases del nuevo escenario social, axiologizando, en esa dirección, tanto las prácticas como el Estado y la política, así como también los centros y las periferias en la organización de este nuevo escenario. Consecuentemente, se comienza a poner en tensión las viejas premisas de pertenencia a un mercado mundial que se asumían como condición necesaria y excluyente para el progreso y el desarrollo nacional, para comenzar a instalarse discursos hasta ahora alternos sobre el progreso y el desarrollo, vinculando dichas aspiraciones a la autonomía y a la soberanía en el marco de una propuesta de integración regional. De esta manera, estas nuevas propuestas de Estado pretenden, esencialmente, “romper con el discurso del regionalismo abierto de los noventa y con la propuesta imperialista del ALCA” (Bonetto y Martínez, 2012: 19).

No obstante, la lectura de los acontecimientos ubica tres elementos centrales con los cuales asumir la comprensión macro de la realidad de América Latina: la *exclusión*, el *descreimiento* y la *acción*.

La crisis del modelo liberal no fue sino otra cosa que la llegada de un proceso de exclusión social y económica de extrema crudeza, que no solo sumió en la pobreza y en la indigencia a las grandes masas y potenció la brecha social con una clase alta tangencialmente más rica, sino que fracturó la trama social desde un individualismo masificado y una desafección del sujeto como tal. La *exclusión*, en ese contexto, se asumió como el devenir determinante del modelo reinante.

El *descreimiento* corresponde a una segunda crisis, concomitante a la económica o –quizás– en cierto punto consecuencia de ella, que es la crisis de representación en la que quedaron subsumidas las estructuras políticas dominantes. El agotamiento del sostén social generó una crisis de legitimidad que operó en dos direcciones: la adjudicación de la responsabilidad de la crisis a las élites políticas, por un lado, y la creencia en la incapacidad de las mismas para superarla. En ambos sentidos, significó la búsqueda de nuevos espacios ideológicos, y no necesariamente político-partidarios, por los cuales pensar y canalizar las nuevas propuestas.

Así, entra en juego la tercera cuestión determinante que es la *acción*. Aquellas instancias no políticas –en el sentido tradicional del término– fueron los movimientos sociales, los cuales nacen desde la crisis que los aglutina y evolucionan a estructuras sólidas, con una presencia popular significativa y con ideas que desafían los presupuestos políticos de la época.

Como resultado, comienzan a resignificarse las ideas y las instituciones, los sujetos y los partidos, las prácticas y los discursos. La crisis social construye al tiempo que destruye y, desde un espacio dinámico y de borradora, propone el camino hacia la configuración de un nuevo orden social, político y económico. Desde allí, tanto sea desde estructuras históricas de la izquierda como de nuevos espacios colectivos, emergieron propuestas de cambio que no solo se asumieron como fronteras con respecto al pasado liberal, sino que se propusieron como puentes en torno al conjunto de los Estados latinoamericanos. De a poco, y con la ayuda de la llegada de sujetos políticos con fuertes connotaciones de liderazgos y –en muchos casos– con formas populistas de hacer política, se fue consolidando un modelo de negación, de definición de aquello que no es y que, también de a poco, empezó a esbozar las líneas de lo que proponía ser.

Ahora bien, como últimas consideraciones de este ensayo resulta insoslayable aludir a las nuevas configuraciones y disputas políticas que describen el escenario latinoamericano sobre todo en los últimos dos años. Contexto que bien podría actualizar el rumbo del análisis hacia las condiciones sociohistóricas y políticas que permitieron la emergencia –o la consolidación en el espectro político– de las llamadas “nuevas derechas” en América Latina. Lo cierto es que, si bien dicha búsqueda excede los objetivos del trabajo, resulta especialmente relevante en varios sentidos.

En primer lugar, en la medida en que confirma la historicidad de los procesos políticos y convalida una visión de la lucha hegemónica constitutivamente anclada a los procesos de base y a las disputas concretas entre sectores y espacios identificables en el campo político. En segundo término, porque supone un cambio de condiciones en aquella hegemonía política que, de forma diversa en cada país, ha logrado franquear muchas de las fronteras que habían configurado los gobiernos posneoliberales. Consecuentemente, la reflexión es necesaria y obligada en vistas de las causas que denota y las implicancias que supone.

Así, el triunfo de Mauricio Macri en la Argentina, los avances sobre el gobierno de Dilma Rousseff en Brasil y de Nicolás Maduro en Venezuela, así como también el revés electoral de Evo Morales en el referendo de Bolivia, dan cuenta de una derecha que se consolida a partir de encontrar espacios y demandas disponibles desde los cuales deslegitima y construye poder. En tal dirección, cabe recalcar la escasez de estudios que encaren un análisis sobre la novedad de las nuevas derechas en perspectiva histórica, es decir, en términos comparables con las expresiones de la derecha

en el pasado. Esta búsqueda supone, como sostuvo José Luis Romero (1970), concebir un análisis político de la derecha anclada en la relación entre las doctrinas y los grupos sociales, en tanto “ningún movimiento ideológico o político puede entenderse sino dentro del juego de situaciones reales y controversias en que surge y se desarrolla”.

Bajo esa perspectiva, se observa en América Latina una irrupción de la derecha actualizada a los nuevos escenarios electorales y a los nuevos sentidos, lo que marca la apertura de los espacios políticos a las condiciones de la coyuntura. Así, ya no asociadas a gobiernos de dictaduras institucionales, la novedad asignada a las derechas está dada por la asimilación de consignas propias de la democracia social, reinventándose a la luz de las restricciones que imponen las transformaciones culturales que supuso el desarrollado giro a la izquierda. Por ende, la realidad de que las nuevas derechas no propongan abiertamente reprivatizadoras e incluso a veces “compitan con los gobiernos progresistas por las propuestas de mayor inclusión, más allá de la sinceridad con la que eso se exprese, da cuenta de un clima de época, que presenta nuevos escenarios y dificultades [para las izquierdas en el poder]” (Stefanoni en Giordano, 2014: 49).

Esto permite comprender por qué hoy, a diferencia de la derecha de los años ochenta y ante la necesidad de hacer frente a fuerzas políticas de izquierda y centroizquierda consolidadas y en ejercicio del poder, las derechas se asumen como los espacios encargados de resguardar y fortalecer la “inclusión”, a partir de un fuerte componente de defensa a la institucionalidad democrática.

Lo particular de estas nuevas fuerzas políticas puede sintetizarse, compartiendo el análisis de Barriga y Szulman, en tres dimensiones centrales. Primeramente, señalando que el momento fundacional en que surgen está dado por la crisis orgánica neoliberal, lo que da como resultado un segundo elemento aglutinador que es su composición política: “Como se vio en los diferentes casos, tanto el PRO de Mauricio Macri, el movimiento SUMA de Mauricio Rodas o la MUD de Enrique Capriles son expresiones políticas que contienen elementos de la ‘vieja política’” (Barriga y Szulman, 2015), esto es, actores, espacios y búsquedas que pueden rastrearse en la historia política de fines del siglo xx. El tercer rasgo en común refiere a sus estrategias, como mencionábamos anteriormente. La búsqueda del “consensualismo” como expresión de una sociedad sin tensiones que permita disputarle poder a las fuerzas progresistas que centraron su discurso en la ruptura con el pasado neoliberal (Giordano, 2014). Así, el carácter democrático y

posneoliberal son signos que identifican a estas nuevas derechas: “democráticas, podemos decir, en tanto que sus líderes no fueron partícipes de los gobiernos autoritarios dictados bajo la Doctrina de la Seguridad Nacional. Y son posneoliberales en tanto reivindican un rol activo del Estado en la economía, destaca la importancia de la educación y la salud pública y promete mantener las políticas sociales en caso de llegar al poder” (Natanson en Barriga y Szulman, 2015).

No obstante, el *aggiornamento* discursivo que asumen estas nuevas configuraciones de la derecha ubicadas en oposición, parece no condecirse con las ejecuciones de la derecha ocupando el gobierno,<sup>8</sup> en que se evidencian las búsquedas de retornar a las políticas pro mercado, condensadas en el ideario neoliberal (Barriga y Szulman, 2015), como ocurre actualmente en la agenda política y económica de Mauricio Macri en la Argentina. Queda en evidencia, entonces, cómo las condiciones actuales le demandan a la nueva derecha comprender “que la recuperación del control del gobierno del Estado requiere de una cierta aceptación a las nuevas reglas de juego que ofrece el nuevo tablero político regional”, sintetizada en la expresión reincidente de “mantener lo bueno y cambiar lo malo” (Barriga y Szulman, 2015: s/d).

Bajo este panorama, resulta necesario repensar y rearticular las estrategias de construcción de poder de los gobiernos del llamado socialismo del siglo XXI, bajo la necesidad de disputarse con derechas actualizadas y posicionadas ya en el escenario político, que interpelan y tensionan la representación de las demandas colectivas haciendo pie en los reclamos sociales disponibles de la ciudadanía para con los gobiernos populares (inflación, inseguridad, corrupción, institucionalidad, entre otros). El desafío será, entonces, rearticular la hegemonía asumiendo la conciencia de una derecha que empieza a ocupar espacios, que comienza a desplegar sus propuestas no asumidas de tinte liberal y que, más riesgoso aún, cuentan con un profundo acompañamiento de los sectores concentrados de la economía y del universo mediático.

---

8 La distinción entre “la derecha en el gobierno” y “la derecha en la oposición” es aportada por los autores Francisco Domínguez, Geraldine Lievesley y Steve Ludlam, en *Right-Wing Politics in the New Latin America: Reaction and Revolt* (Política de derecha en la nueva América Latina. Reacción y revuelta).

## Bibliografía

- Alegre, Pablo (2010). *Las izquierdas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Anderson, Benedict (1991). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso.
- Ansaldi, Waldo (2005). “Quedarse afuera, ladrando como perros en los muros. Protesta y movimientos sociales en América Latina en la bisagra de los siglos XX y XXI”. *Anuario N° 21*, Escuela de Historia, Universidad Nacional de Rosario.
- (2012). “A mucho viento, poca vela”. En Ansaldi, Waldo (dir.), *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ansaldi, Waldo y Giordano, Verónica (2012). *América Latina, la construcción del Orden: de las sociedades de masas a las sociedades en proceso de reestructuración*. Buenos Aires: Ariel.
- Arditi, Benjamin (2009). “El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?”. *Ciências Sociais Unisinos*, vol. 45, n° 3, septiembre-diciembre, pp. 232-246
- Avritzer, Leonardo (2009). “La nueva izquierda, la crisis de representación y la participación social en América Latina”. En Arnson, Cynthia J.; Armony, Ariel C.; Smulovitz, Catalina; Chillier, Gastón; Peruzzotti, Enrique y Cohen, Giselle (comps.), *La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Barriga, Lautaro y Szulman, Martín (2015). “Nuevas derechas en América Latina, radiografía de una configuración política. Los casos de Argentina, Ecuador y Venezuela”. *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, a. 2, n° 3.
- Bonetto, María Susana y Martínez, Fabiana (comps.) (2012). *Política y desborde. Más allá de una democracia liberal*. Villa María: Eduvim.
- Bruckmann, Mónica y Dos Santos, Theotonio (2005). “Los movimientos sociales en América Latina: un balance histórico”. Seminario Internacional REG GEN: Alternativas Globalização (8 al 13 de octubre, Río de Janeiro, Brasil). Río de Janeiro, Brasil UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación,

la Ciencia y la Cultura. Disponible en [http://www.forumdesalternatives.org/docs/movimientos\\_sociales\\_latinoamerica.pdf](http://www.forumdesalternatives.org/docs/movimientos_sociales_latinoamerica.pdf).

- Cartay, Rafael (2009). "Las crisis económicas y sus repercusiones en la economía venezolana". Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes.
- Ceceña, Ana Esther (1996). "Universalidad de la lucha zapatista. Algunas hipótesis". *Chiapas*, n° 2.
- (2002). "Rebeldías sociales y movimientos ciudadanos". *Observatorio Social de América latina*, a. III, n° 6, pp. 11-16.
- Cisneros, Guillermo (2009). "Prototipo del populismo contemporáneo: 'El chavismo y su llegada al poder'". *Revista de Ciencia Política*, n° 6, Instituciones y Procesos Gubernamentales.
- Giddens, Anthony (1999). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.
- Giordano, Verónica (2014). "¿Qué hay de nuevo en las 'nuevas derechas'?" *Nueva Sociedad*, n° 254, pp. 46-56.
- Harvey, David (2009). "¿Estamos realmente ante el fin del neoliberalismo? La crisis y la consolidación del poder de las clases dominantes". *Sin Permiso*. Disponible en: [www.sinpermiso.info](http://www.sinpermiso.info) [consulta: agosto de 2014].
- Hernández Bolaños, Teresa (2014). "Venezuela antes y después de Chávez". *Aporrea.org*. Disponible en: <http://www.aporrea.org/imprime/a185674.html>.
- Houtart, François (2010). "De la resistencia a la ofensiva en América Latina: cuáles son los desafíos para el análisis social". *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, n° 26, CLACSO.
- Irusta, Silvina (2012). "El kirchnerismo y su política latinoamericanista sobre integración regional". En Bonetto, Susana y Martínez, Fabiana (comps.), *Política y desborde: más allá de una democracia liberal*. Villa María: Eduvim.
- Landi, Oscar (1984). *Crisis y lenguajes políticos*. Buenos Aires: Cedes.
- Lanzaro, Jorge (2007). "La 'tercera ola' de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la socialdemocracia". *Encuentros Latinoamericanos*, vol. 1, n° 1, pp. 20-57.

- Martins, Eduardo (2014). "La integración regional en América Latina". *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, n° 12, segunda época.
- Millán, Mátgara (2010). "¿Hacia una nueva reconfiguración de lo global/nacional? Historia, repetición y salto cualitativo". *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, n° 29.
- Moore, Barrington (1973). *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*. Barcelona: Península.
- Nercesian, Inés (2013). "América Latina en el siglo XXI, reflexiones inconclusas". *Observatorio Latinoamericano N° 12*, Burkart, Mara y Giletta, Matías (coords.), *Dossier Argentina: treinta años de democracia*.
- Ouviña, Hernán (2004). "Zapatistas, piqueteros y sin tierra: nuevas radicalidades políticas en América Latina". *Cuadernos del Sur*, n° 37, pp. 103-127.
- Panizza, Francisco (2009). "Nuevas izquierdas y democracia en América Latina". *CI-DOB d'Afers Internacionals*, n. 85-86, pp.75-88.
- Paramio, Ludolfo (2006) "Giro a la izquierda y regreso del populismo". *Nueva Sociedad*, n° 205, pp. 62-74.
- Pousadela, Inés (2010). "Introducción". En Alegre, Pablo (2010). *Las izquierdas latinoamericanas*, 1ra. Edición. Buenos Aires: CLACSO.
- Rivas, Ricardo (1999). "Populismo y neopopulismo en Venezuela". *Sociohistórica*, n° 6, pp. 243-258. Disponible en: [http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.2816/pr.2816.pdf](http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2816/pr.2816.pdf).
- Rodríguez Rojas, Pedro (2010). "Venezuela: del neoliberalismo al socialismo del siglo XXI". *Política y Cultura*, n° 34, pp. 187-211.
- Romero, Aníbal (1994). *Decadencia y crisis de la democracia. ¿A dónde va la democracia venezolana?* Caracas: Panapo.
- Romero, José Luis (1970). *El pensamiento político de la derecha latinoamericana*. Buenos Aires: Paidós.
- Sader, Emir (2008). *El posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- (2009). *El nuevo topo: los caminos de la izquierda latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Sanjuán, Ana María (2009). “La esencia social de la revolución bolivariana en Venezuela: una mirada preliminar sobre sus fortalezas y debilidades”. En Arnson, Cynthia J.; Armony, Ariel C.; Smulovitz, Catalina; Chillier, Gastón; Peruzzotti, Enrique y Cohen, Giselle (comps.), *La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Thwaites Rey, Mabel (2010). “Después de la globalización neoliberal. ¿Qué estado en América Latina?”. *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, n° 32. CLACSO.

# **Autonomía, soberanía y cooperación política**

## **La integración latinoamericana en los comienzos del siglo XXI**

Julián Kan

A comienzos del siglo XXI, el proceso de integración regional en América Latina se transformó. La derrota del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), de la que ya transitamos una década, evidenció la consolidación de otro rumbo en el proceso de integración latinoamericana, que privilegió la repolitización de los ejes de vinculación entre los países de Nuestra América. Este rumbo desplazó a la cuestión comercial como el rector principal de la integración que había tenido lugar desde mediados de los ochenta y durante la década del noventa en el contexto de reestructuración capitalista y políticas neoliberales. Las nuevas alianzas políticas y sociales protagonistas del recambio gubernamental posneoliberal, el mayor involucramiento de la sociedad civil, especialmente de los grupos subalternos, pero también de los dominantes, así como también el contexto internacional más favorable para la vuelta de políticas proteccionistas y nacionalistas, contribuyeron a este rediseño de la integración latinoamericana. Si bien las cumbres, reuniones y acuerdos regionales continuaron con un sesgo intergubernamental e interpresidencial, ya no tuvieron el carácter de cónclaves cerrados y exclusivos, negociados previamente. Los encuentros regionales pasaron a estar en la agenda de las principales organizaciones políticas y sociales y la integración cambió su lugar.

Desde comienzos de la década de 2000, pero sobre todo luego de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, el proceso de integración tomó un gran dinamismo, generando nuevas instancias regionales y subregionales, así como también nuevos instrumentos para la vinculación entre los

países. Así, surgieron la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y, más recientemente, la Comunidad de Estados Lationamericanos y Caribeños (CELAC). Observaremos aquí las principales características de este nuevo ciclo que, a diferencia del anterior caracterizado por una integración más económica, pero sobre todo comercial, esbozó una mayor coordinación y cooperación política entre los países de la región y puso en la agenda cuestiones de autonomía y soberanía regional, abandonando una relación más cercana a Estados Unidos y los organismos multilaterales de crédito, como había acontecido durante la hegemonía de los gobiernos neoliberales.

En primer lugar, observaremos la crisis y reconfiguración del modelo comercialista de la integración, observando las acciones de algunos gobiernos claves como los de Venezuela, Argentina y Brasil y la influencia de los principales actores de la sociedad civil. En segundo lugar, abordaremos un análisis de las nuevas instancias de integración, observando su emergencia y breve recorrido histórico, sus novedades en torno a nuevas formas de vinculación regional y sus contrastes con el ciclo anterior.

### **Crisis y reconfiguración del modelo comercialista de la integración**

A fines de la década del noventa, el modelo comercialista que guió a las principales iniciativas de integración latinoamericana e interamericana comenzó a ser cuestionado, profundizándose su crisis durante los primeros años del nuevo siglo. De esta crisis, surgirá el escenario diferente de la integración que constituye el objeto de análisis de este trabajo. Uno de los aspectos más importantes a tener en cuenta de la integración de la década del noventa fue su estrecha relación con el contexto político de la región donde predominó la aplicación de las reformas neoliberales en el marco de la reestructuración y ofensiva capitalista más global. En ese escenario, la tendencia que persiguió el conjunto de las iniciativas regionales estuvo teñida de la concepción aperturista de la economía modelando una integración basada en la reducción de barreras arancelarias con el objetivo de permitir un aumento del intercambio comercial y la atracción de inversiones extranjeras. Este esquema caracterizó a los proyectos librecambistas o comercialistas como, por ejemplo, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés), basados en el principio del libre comercio,

pero también a los proyectos como el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), vinculados al modelo del “regionalismo abierto” de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En efecto, la vinculación entre las naciones latinoamericanas –y entre ellas y Estados Unidos– transcurrió por el comercio exterior, a partir del cual los países discutían la apertura de los mercados, la reducción de los aranceles, la liberalización de las importaciones y el crecimiento a partir del aumento de las exportaciones, dejando de lado aspectos sociales y políticos.

Si tomamos como ejemplo el caso del ALCA lanzado por Estados Unidos, no quedan dudas de su impronta comercialista ya que, con el objetivo de llegar a un área de libre comercio, sus negociaciones giraron exclusivamente en torno a la reducción arancelaria, a las inversiones, las compras gubernamentales y las patentes. Este intento de crear una zona hemisférica de libre comercio desde Alaska a Tierra del Fuego,<sup>1</sup> se enlazó, por un lado, con el proceso más general de apertura económica orientado por el Consenso de Washington para la región por esos años, que hizo hincapié en la reducción de las barreras arancelarias para incrementar el comercio. Promovido por las grandes corporaciones norteamericanas, Estados Unidos se garantizaba, en caso de concretarse el ALCA, un extenso mercado para ubicar sus mercancías, desarrollar inversiones y abastecerse de algunas materias primas a precios convenientes. Por otro lado, el ALCA también se enlazaba con un histórico interés geopolítico norteamericano sobre la región que data desde 1823 con la formulación de la “Doctrina Monroe” y que fuera desplegado a partir de 1889 mediante la realización de las Cumbres Panamericanas hasta mediados del siglo xx con el objetivo de crear un área de libre comercio para poder expandir sus intereses económicos en América Latina y un espacio de influencia política y jurídica sobre los asuntos internos de la región, que rivalizará con la fuerte injerencia europea en la región.<sup>2</sup> El contexto regional y global de fines de los ochenta y comienzos de los noventa, como la proliferación de bloques zonales, las transformaciones en el orden político y económico mundial, el fin de la etapa de la Guerra Fría y la constitución de un nuevo escenario internacional en el cual la confrontación Este-Oeste dejaba de jugar el papel de “eje ordenador” que había tenido en

---

1 Anunciado primero por George Bush (padre) en 1990 con el nombre “Iniciativa para las Américas” y, unos años después, en 1994, por Bill Clinton, en la primera Cumbre de las Américas realizada en Miami donde comenzaron las negociaciones por el ALCA. En la misma línea de exclusión que Estados Unidos mantuvo en la OEA para con Cuba, la Isla estuvo excluida de las cumbres y de las negociaciones.

2 Con respecto a este histórico interés, ver Morgenfeld, 2011.

las décadas anteriores, posibilitaron el lanzamiento de esta propuesta que no encontró rechazos en los gobiernos latinoamericanos de ese entonces, quienes a la par comenzaban a aplicar el recetario neoliberal aperturista del recordado Consenso.

De alguna forma, la idea del ALCA tenía su antecedente en un acuerdo de menor envergadura como el TLCAN. Este nació de un acuerdo previo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos, al que en 1992 se integra México posibilitando la formación de un acuerdo subregional de América del Norte, que comenzó a funcionar el 1° de enero de 1994. Para México y la región constituyó una novedad que este país se volcara a un acuerdo de estas características impulsado por Estados Unidos. Sin embargo, la adhesión en 1986 de un país históricamente proteccionista como México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), la crisis política desatada luego de la elección presidencial de 1988, las reformas neoliberales introducidas por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, y las transformaciones en la economía mexicana desde la década de 1970, contribuyeron a reconducir la inserción exterior de México, sobre todo en materia económica, hacia Estados Unidos. Según Guillén Romo (2001), este hecho corroboraba un proceso de acercamiento que, de alguna manera, se venía desarrollando en forma silenciosa y paulatina.

El acuerdo nació inspirado en la lógica del libre comercio y desde sus primeros pasos subordinaba los aspectos no económicos señalados y no establecía mecanismos de coordinación política entre sus miembros. La CEPAL lo elogiaba sin advertir que se convertiría en un instrumento de relación asimétrica entre sus miembros y en una nueva forma de manejo y regulación de los capitales (Gudynas, 2005), en que los intereses de los grandes capitales estadounidenses y de algunos grandes capitales mexicanos saldrían ampliamente favorecidos. Como analizaron Jaime Estay y Germán Sánchez Daza (2005: 38), el contenido del acuerdo era garantizar la movilidad del capital y profundizar la apertura indiscriminada que venía realizando el gobierno de Salinas de Gortari, teniendo como trasfondo el flujo comercial y de inversión creciente sostenido por las empresas multinacionales estadounidenses. Los resultados para la economía mexicana arrojaron un crecimiento a una tasa inferior a la media de las décadas previas, siendo las áreas con inversión extranjera proveniente de Estados Unidos (tecnología, transporte y servicios financieros) las que más crecieron. El área manufacturera que más subió fue la relacionada con el mercado externo, aunque con productos e insumos también importados de Estados Unidos y mano

de obra mexicana a bajo costo; así operaron las llamadas industrias maquiladoras. Como consecuencia no hubo desarrollo económico interno, los salarios de la población decrecieron y tampoco hubo una política redistributiva; además, las tasas de empleo y subempleo fueron afectadas a lo largo de toda la década del noventa (Sastre, 2005: 153-155).

Para el caso del Mercosur, la CAN y los acuerdos subregionales, el paradigma que guió la integración comercialista fue la concepción del “regionalismo abierto” de la CEPAL que, desde nuestro punto de vista, a partir de los años ochenta comenzó a adaptarse a las nuevas concepciones sobre el desarrollo económico, abandonando la idea de una integración intralatinamericana, que combinara desarrollo con autonomía. Las directrices básicas de la CEPAL para la integración se manifestaron en el documento “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe” de 1994.<sup>3</sup> Allí se definió el regionalismo abierto como un proceso que buscaba conciliar, por un lado, la interdependencia nacida de acuerdos comerciales preferenciales y, por otro, la interdependencia impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general, en que las políticas explícitas de integración fueran compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y su complementación. Es decir, asumir el denominado proceso de globalización (apertura de la economía), aunque estableciendo ciertos mecanismos de protección regional para insertarse de forma más ventajosa en los ámbitos del comercio global. En este sentido, la CEPAL advertía que ese regionalismo era distinto de la apertura simple del comercio y de la promoción no discriminada de las exportaciones, por contener un “ingrediente preferencial reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región” (CEPAL, 1994).

Si bien desde su fundación fue algo más que un tratado económico y comercial, para lo cual desarrolló instancias propias de coordinación<sup>4</sup> y tuvo una alta participación gubernamental, bajo la influencia del contexto político neoliberal en los procesos de integración, se edificó un Mercosur que privilegió la integración económica por sobre otras áreas y, dentro de esta, exclusivamente una integración comercial. Más allá de pensar en

---

3 En un documento propio de la CEPAL se puede apreciar la concepción de integración para la época (disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>).

4 Grupo Mercado Común, Consejo del Mercado Común, Secretaría del Mercosur, Comisión de Comercio, Foro Consultivo Económico y Social, Tribunal Permanente de Revisión y las más recientes Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur y Parlasur.

restricciones a los productos extrazona como forma de proteger la inserción global, el modelo estuvo marcado por un reduccionismo economista, básicamente comercial, mediante el desarancelamiento en pos del aumento de los términos del intercambio comercial y, por lo tanto, otros aspectos de la integración, en particular los políticos y sociales, no fueron privilegiados. Los beneficios a los grandes capitales, locales y externos a los países, quienes también fueron parte del diseño y armado del bloque.

Aunque desde el punto de vista comercial hubo un salto cualitativo considerado exitoso para sus socios, el mismo no estuvo exento de desacuerdos, tensiones y momentos de crisis.<sup>5</sup> Entre los obstáculos más notables estuvo presente la vulnerabilidad externa de Brasil y Argentina (ambas naciones fuertemente endeudadas y sometidas a constantes incursiones por parte de fondos especulativos volátiles), las disputas comerciales (en distintos rubros como automotores, “línea blanca”, textiles, arroz), políticas exteriores que no priorizaban el Mercosur y, como afirmó Mario Rapoport (2008: 4), una concepción estrechamente comercialista y al servicio de las multinacionales sin ninguna visión del mediano y largo plazo.

Así los principales beneficiarios de la primera etapa del Mercosur fueron las grandes corporaciones transnacionales establecidas en la Argentina y Brasil, estimuladas en su complementación comercial y productiva por las reducciones aduaneras y luego por el arancel externo común (AEC) (Giacalone, 1999; Hirst, 1996). Entre 1990 y 1995 el 60% del intercambio entre ambos países fue acaparado por las empresas transnacionales (Katz, 2006). Estas firmas presionaron a los gobiernos a forjar el marco institucional necesario para el funcionamiento del convenio. A su vez, las clases dominantes locales observaron la oportunidad para desarrollar negocios complementarios y, a pesar del estricto manejo gubernamental de las negociaciones, existió una interacción más profunda entre gobierno y empresarios que lo sostenido habitualmente (Katz, 2006; Kan, 2013a y 2015).

La etapa de crisis más aguda del Mercosur fue la que se desarrolló entre 1999 y 2003, evidenciando la falta de institucionalización del bloque y varias fallas de funcionamiento. En ese lapso de crisis predominó, entre sus miembros, la falta de coordinación política ante los desequilibrios

---

5 Al respecto, Moniz Bandeira (2002: 36) advertía que, desde sus comienzos, la concreción de un proyecto de integración, con tantas implicancias económicas, políticas y geopolíticas, “nunca atendería evidentemente, a los intereses de todos los sectores productivos, y se podría prever que, sumadas a reacciones externas de terceros países, muchas resistencias internas, dificultades burocráticas, bien como problemas económicos y comerciales, aparecerían, como de hecho aparecieron”.

macroeconómicos como los de 1999 en Brasil y 2001 en la Argentina. Persistieron asimetrías internas que provenían del rígido proceso de desarancelamiento iniciado en 1991 y la falta de coordinación macroeconómica entre sus socios. Además, las contradicciones entre ambos países en torno a las consecuencias que la opción del ALCA traería para 2005, en caso de firmarse, también fue objeto de tensiones. Ante tal coyuntura crítica del bloque, como explicó Jorge Schvarzer (2001), ya no primaban las decisiones consensuadas, ni siquiera en los acuerdos básicos que habían originado años antes esa tenue unión aduanera.

La crisis del Mercosur, las tensiones por el ALCA y el contexto de crisis más general de la hegemonía neoliberal indicaron para el año 2000 una crisis más aguda del modelo de integración comercialista enlazado con aquella. A partir de allí, comenzó una reconfiguración del escenario de la integración regional que terminaría de consolidarse luego de la derrota del ALCA en la V Cumbre de las Américas de Mar del Plata en noviembre de 2005 con la afirmación de una tendencia de mayor autonomía, soberanía y cooperación política regional. A diferencia de los análisis más tradicionales de la diplomacia y las relaciones internacionales,<sup>6</sup> sostenemos que la reconfiguración del modelo comercialista fue producto tanto de la reorientación de la política exterior regional de algunos gobiernos claves en la historia reciente de América Latina (particularmente, Venezuela, Argentina y Brasil) como de diversos actores sociales y políticos que contribuyeron a esa modificación: los movimientos sindicales, campesinos y sociales, y las diferentes fracciones de las clases dominantes locales. Desde la sociedad civil encontramos, por un lado, la oposición de diversos sectores subalternos del conjunto de la región que detectó en proyectos como el ALCA o en los TLC, la continuidad de la apertura económica y sus consecuencias sobre el desarrollo económico, las condiciones de empleo, el nivel del salario y la fragmentación social, entre otros aspectos. Por otro lado, una impugnación por parte de varias fracciones de las clases dominantes locales que, aunque obedeció a distintos motivos de los anteriores señalados, influyó también en el rediseño de la integración latinoamericana de esa década. Si bien la discusión central que preocupó a las clases dominantes locales transcurrió en torno a la discusión sobre las barreras arancelarias y paraarancelarias que afectaban a los sectores del agronegocio, las corporaciones empresarias de la industria objetaron los plazos y las formas de la apertura

---

6 Una crítica a ellas la hemos realizado en Kan, 2013c.

comercial y los efectos sobre las estructuras productivas locales que traería el proyecto hemisférico norteamericano (Katz, 2006; Kan, 2015). Esta multiplicidad de cuestionamientos contribuyó al rediseño de la integración latinoamericana, repolitizando las iniciativas existentes (Mercosur, Cumbres de Presidentes Sudamericanos), generando nuevas instancias (ALBA, Unasur y CELAC) y frenando las más emparentadas con el comercialismo como la iniciativa ALCA, como sucedió en la Cumbre de Mar del Plata. A partir de allí los proyectos inspirados en el comercialismo como eje de vinculación perdieron terreno y dieron lugar a una integración más política.

A continuación observaremos este período de reconfiguración. La aparición de los gobiernos llamados “posneoliberales”, “progresistas”, “neodesarrollistas”, de “centroizquierda” o “izquierda” (o cualquier combinación posible entre esas denominaciones) evidenciaron un cambio en el escenario político regional con relación a los gobiernos neoliberales de la década de 1990. Varios de ellos fueron consecuencia de diversas luchas sociales que derribaron gobiernos de signo neoliberal, por ejemplo, el de Néstor Kirchner en la Argentina como resultado de la crisis de 2001 y la insurrección popular que derribó a De la Rúa; el de Evo Morales en Bolivia, como consecuencia de las rebeliones por el agua en 2000 y por el gas que destituyera a Gonzalo Sánchez de Losada en 2003; el de Rafael Correa en Ecuador producto de la “rebelión de los forajidos” de 2005; o el de Hugo Chávez Frías en Venezuela como consecuencia del ciclo de luchas sociales antineoliberales iniciado en el “Caracazo” de 1989. Podríamos sumar a estos recambios gubernamentales posneoliberales la llegada al gobierno de Luiz Inácio “Lula” da Silva y el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, del Frente Amplio en Uruguay, de una fracción del sandinismo en Nicaragua, del Farabundo Martí en El Salvador; así como también los gobiernos de Fernando Lugo en Paraguay y de Manuel Zelaya en Honduras hasta que fueron destituidos. Más allá de las continuidades o rupturas (o de ambas cosas en grados diferentes) de las reformas de mercado, este nuevo ciclo político posneoliberal permitió un nuevo vínculo entre los países y las subregiones de América Latina y el Caribe, es decir, contribuyeron a la reformulación del escenario de la integración latinoamericana. Ya sea por cuestiones ideológicas, por las relaciones de fuerza de la que fueron emergentes, por las alianzas políticas y sociales que expresaron sus proyectos, así como por cambios en el escenario político y económico internacional; este nuevo contexto político contribuyó al rediseño de la integración latinoamericana.

Los primeros cuestionamientos gubernamentales al modelo comercialista provinieron de la Venezuela de Hugo Chávez. Durante los años 2000 y 2001, todavía sin el carácter de enfrentamiento abierto contra Estados Unidos y el ALCA iniciado en 2002, el presidente venezolano esbozó las primeras críticas sobre las implicancias de los acuerdos inspirados en el libre comercio. Por ejemplo, en torno a una frustrada Cumbre Andina de Presidentes, acordada para realizarse durante el año 2000 en Lima y celebrada luego en Caracas a propuesta de Chávez, este decía:

No se trata de hablar solo de la economía, que es muy importante. Pero el tema que nos interesa es sobre todo el modelo político. Porque si no, parece que estamos hablando de un gran supermercado. Eso no nos va a llevar nunca a la integración. Hubo una decisión para hacer una reunión especial, solo para hablar de la integración política, de la gente, retomar la idea bolivariana, la integración política (citado en Bilbao, 2002: 63-64).

Allí, también planteó otra de las tensiones que se desplegarían posteriormente en torno a la integración, como fue la relación entre esta y la sociedad civil. Señaló interrogantes sobre los sujetos de la integración, es decir, si estos eran los mercados, los gobiernos o los pueblos.<sup>7</sup> Continuando con su crítica al escenario comercialista, su opinión sobre el Mercosur también era elocuente. Si bien Venezuela, anteriormente al gobierno de Chávez había solicitado su ingreso, el líder bolivariano anunciaba:

Venezuela quiere ir al Mercosur. Queremos estar allí para tratar de acelerar una actividad política y social. Pero primero política: la idea de Bolívar. Miremos la experiencia de Bolívar, de la gran Colombia, y la pretensión que había. Por qué no pensamos nosotros un mecanismo político de integración y un plan a veinte años, de aquí a 2012 (citado en Bilbao, 2002: 64).

Ese pedido de ingreso se formalizó nuevamente en el contexto de rediseño de la integración, entre los años 2005 y 2006, pero fue resistido por las

---

7 Por ejemplo, sobre la relación entre gobierno y movimientos sociales ante la integración, decía Chávez: “Tenemos que enamorar a nuestro pueblo con la idea de la integración, sino todo esto es una mentira, todo esto es un coro de bellos discursos de aplausos y de mucho protocolo. Pero en el fondo no tenemos un piso para integrarnos. Tenemos que ir abajo a zambullirnos” (citado en Bilbao, 2002: 64).

clases dominantes locales, sobre todo las de Brasil y Paraguay, cuyos senados retrasaron su aprobación.<sup>8</sup>

Con respecto al ALCA, en el marco de la III Cumbre de las Américas en Quebec, Canadá, durante abril de 2001, el presidente Chávez firmó la declaración final con objeciones, dejando constancia de la oposición de Venezuela a la integración comercialista contenida en el ALCA.<sup>9</sup> A fines de ese año, hizo los primeros anuncios de construir una integración alternativa, cuyos lineamientos habían sido esbozados en la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999. Nos referimos al anuncio del ALBA en diciembre de 2001 en Isla de Margarita. Luego del golpe de Estado en abril de 2002 y normalizada la situación del *lock out* petrolero a principios de 2003, Venezuela retomó el lanzamiento de esta iniciativa, sellando con Cuba el primer “Acuerdo de aplicación” en 2005.

Los gobiernos de la Argentina y Brasil, particularmente después del año 2003 con la llegada al gobierno de Kirchner<sup>10</sup> y Lula,<sup>11</sup> tuvieron un peso im-

---

8 Recién en 2012, ante la suspensión del Paraguay en el Mercosur por el golpe institucional que destituyó a Fernando Lugo, se materializó el ingreso del país caribeño al bloque.

9 “El presidente de Venezuela, Hugo Chávez, firmó la declaración con dos reservas anotadas en el texto oficial. Chávez se opuso al término ‘democracia representativa’, al que quiso reemplazar por ‘democracia participativa’. El mandatario venezolano explicó a la prensa que la democracia representativa había sido en su país ‘una trampa’ que permitió a los políticos corruptos robar fondos públicos. También objetó el plazo máximo de diciembre del 2005 para la entrada en vigencia del ALCA porque, afirmó, necesita someter el tratado a un referendo bajo su nueva constitución” (*Página 12*, 22/4/2001).

10 Previo a Kirchner, en la Argentina neoliberal, también existieron algunos matices en torno al ALCA durante el gobierno de Fernando de la Rúa, diferentes de los planteados por el líder bolivariano, pero que evidenciaban las primeras tensiones del modelo comercialista. Esto ocurrió debido al enfrentamiento entre la Cancillería y el Ministerio de Economía, el primero más cercano a negociar el ALCA en conjunto con Brasil y desde el Mercosur, mientras que el segundo más propenso a negociar con Estados Unidos un TLC o el ALCA en forma directa. La postura argentina en la Cumbre de Quebec de abril de 2001 –sostenida también en la Minicumbre o VI Reunión Ministerial preparatoria de Quebec realizada en Buenos Aires dos semanas antes– de priorizar el bloque Mercosur para negociar el ALCA, mostraba, aunque con tibieza, una mayor preocupación por la situación del Mercosur y por las conflictividades que comenzaba a acarrear implementación del ALCA para 2005.

11 Previo a Lula también en Brasil hubo reparos en las negociaciones por el ALCA y creación de instancias de contrapeso como la impulsada en 2000 por Fernando Henrique Cardoso: la primera Cumbre Sudamericana de Presidentes (CSP). Si bien persiguió la construcción de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCS), a partir de la unión de la CAN con el Mercosur, a la que se esperaba acercar a Chile y a Surinam, esto tenía lugar en el contexto de avance de negociaciones por el ALCA y de un acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea (UE) y el Mercosur. De esta forma, Brasil buscaba construir un contrapeso político a la fuerte presencia norteamericana en la región, sobre todo, ante el lanzamiento del Plan Colombia y sus implicancias en el despliegue geopolítico, económico y armamentístico por parte de los Estados Unidos. En esta instancia de la CSP la retórica comercialista de la

portante en este proceso de rediseño de la integración comercialista neoliberal. Emergidos ambos líderes del recambio gubernamental a partir de la reconfiguración de las alianzas políticas y sociales<sup>12</sup> a comienzos de la década de 2000, coincidieron en poner distancia de las políticas neoliberales (con mayor o menor profundidad) del Consenso de Washington y en algunas premisas del modelo de integración comercialista que inspiró al Mercosur en su primera década y el que se encontraba con mayor firmeza detrás del ALCA. De alguna forma, expresaban también la oposición de los movimientos sindicales de ambos países, críticos del proyecto estadounidense, que brindaron un fuerte apoyo a ambos gobiernos en sus primeros años.<sup>13</sup> Esto se acentuó en el bienio 2003-2005, en sintonía con la politización regional y la implementación de algunas políticas a contramano del recetario neoliberal, como el desendeudamiento argentino ante el Fondo Monetario Internacional (FMI) implementado por el gobierno de Néstor Kirchner.

La alianza regional de Kirchner y Lula comenzó cuando dieron a conocer el documento “Consenso de Buenos Aires” de octubre de 2003 para la reformulación del Mercosur, y continuó con otros encuentros de comienzos de 2004 en que ratificaron la alianza mediante el “Acta de Copacabana”. El Consenso de Buenos Aires reivindicó principios relacionados con el crecimiento de ambos pueblos con justicia social y equidad a la hora de negociar la deuda externa (poniéndose de acuerdo en las relaciones de ambos países con el FMI para renegociar quitas y establecer cumplimientos), el rol del Estado, el aliento de políticas públicas y la revalorización de

---

década anterior continuó estando presente y el interés del gran capital brasileño en proyectos estratégicos se hacía eco con la creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA). A pesar de este carácter comercialista, el encuentro constituyó el primer antecedente de una mayor vinculación política entre los países del Cono Sur, tal como se manifestó en las posteriores reuniones, sobre todo en la de Cuzco en diciembre de 2004 donde tuvo lugar la III CSP.

- 12 En el caso de la Argentina ante un sistema institucional y político colapsado con el estallido y la crisis de 2001 y una economía en bancarrota. En el caso de Brasil, con un recambio institucional más ordenado, sin la turbulencia social de la Argentina, pero con la novedad de la llegada del PT por primera vez al poder.
- 13 Nos referimos a la Central Única de Trabajadores de Brasil (CUT) y su apoyo al Partido de los Trabajadores (PT) de Lula y a la Confederación General del Trabajo (CGT) –por ese entonces en proceso de reunificación– y a un sector de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), quienes dieron apoyo al gobierno de Kirchner en sus comienzos. A su vez, las centrales sindicales de ambos países fueron protagonistas de las movilizaciones contra el ALCA y el libre comercio en 2001 durante la Minicumbre del ALCA de Buenos Aires del mes de abril, previa a la Cumbre de las Américas de Quebec, y en el período 2003-2005, cuando se intensificó la protesta social contra la iniciativa norteamericana. Al respecto, ver Kan, 2014.

la democracia. Sin condenar, todavía por aquel entonces, explícitamente las políticas del famoso texto de Washington, este nuevo Consenso buscó consolidar la relación entre ambos países en sus políticas exteriores, así como también equilibrar algunas tensiones entre ambos que venían produciéndose en materia comercial ante los conflictivos escenarios de 1999 en Brasil y de 2001 en la Argentina. Por el lado externo, quedaba constituida la alianza regional entre la Argentina y Brasil que otorgaba mayor solidez al Mercosur en la negociación de sus acuerdos con otros bloques y en el posicionamiento de ambos países ante Estados Unidos.

En uno de los últimos puntos del Consenso de Buenos Aires se menciona el ALCA y la fecha prevista del 1° de enero de 2005 para acordarlo, pero el documento explicita hacerlo en forma realista, equilibrada y desde la propuesta del Mercosur. Este anuncio dio lugar al posicionamiento conjunto en las negociaciones de la Ronda Doha de Cancún de la OMC y del ALCA, en que la idea de un ALCA realista y pragmático comenzó a esbozarse por medio del planteo de un ALCA “*Light*”, a “A dos niveles” o “A la carta”, y no del ALCA tal como lo proponía Estados Unidos. A partir de la reunión en Cancún de la OMC, en septiembre de 2003, los países del Mercosur lograron como piso para continuar las negociaciones en la Minicumbre de Miami del ALCA, la atadura de estas a las de la OMC, es decir, a las discusiones arancelarias sobre la cuestión de los subsidios norteamericanos. Esto fue lo que posibilitó firmar en el mes de noviembre en Miami un documento común sobre un ALCA menos pretencioso, el conocido “*ALCA Light*” con la siguiente contrapartida positiva para los dos grupos de Estados. Por un lado, como la discusión por los subsidios sería ardua en el marco de la OMC, para el grupo de Argentina, Brasil y el Mercosur implicaba una rebaja en las pretensiones iniciales de Estados Unidos de firmar el ALCA en 2005. Por el otro, para los Estados Unidos y los países más afines a su estrategia establecía la posibilidad de desplegar acuerdos de libre comercio, al margen de las negociaciones por el ALCA. Nos referimos a los TLC bilaterales, lo que demostró que la posibilidad de un TLC regional continental como el ALCA estaba cada vez más lejos. Luego de las reuniones ministeriales de Miami (noviembre 2003), de Puebla (febrero 2004) y de la controvertida extraordinaria Cumbre de las Américas de Monterrey (enero de 2004), las negociaciones continuaron estancadas hasta Mar del Plata, donde el escenario es más conocido. Sin duda, el rol jugado por Venezuela, Argentina y Brasil en esas reuniones y

en la Cumbre de Mar del Plata fueron indispensables para cuestionar, desde diferentes lugares, la iniciativa norteamericana.<sup>14</sup>

Las otras resistencias al proyecto norteamericano fueron indispensables y se articularon, por un lado, con el cuestionamiento y rechazo gubernamental a las políticas neoliberales y el ALCA y, por otro lado, con la mencionada reconfiguración del Mercosur. Nos referimos a la protesta social directa sobre la integración comercialista del ALCA, el reclamo de “otro Mercosur” y la demanda de una integración alternativa, enlazada con las tendencias bolivarianas (Kan, 2014). Además, desde las clases dominantes locales, si bien no objetaron la existencia del ALCA, al igual que en la OMC pusieron cuestionamientos sobre los plazos y formas de la apertura arancelaria y cuestionaron las políticas norteamericanas de subsidios indirectos a sus productores agrícolas, contrarios al modelo de libre comercio que inspiraba al ALCA.<sup>15</sup> De conjunto, diversos intereses de las distancias fracciones y sectores de clase (tanto dominante como subalterna) y la política regional de los gobiernos que emergieron de la crisis de la dominación neoliberal pusieron en crisis la integración neoliberal comercialista.

La derrota del proyecto ALCA en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata señaló un momento de reconfiguración de la historia reciente de la integración latinoamericana. El modelo comercialista, que había comenzado a cuestionarse en el año 2000, quedó desplazado desde el cónclave marplatense por una tendencia a la politización de las iniciativas regionales. El Mercosur quedaba fortalecido de la crisis del ALCA. La cumbre realizada en 2006 en la ciudad de Córdoba, que tuvo como invitado al todavía primer mandatario de Cuba, Fidel Castro, le otorgaba dimensión política a un bloque regional creado bajo un paradigma comercial y que había pasado por una profunda crisis entre los años 1999 y 2002. Si bien las disputas comerciales entre la Argentina y Brasil continuaron y el reclamo de los socios pequeños, Paraguay y Uruguay aún persiste, el perfil de unidad y cohesión regional que mostró el bloque por esos años es resultado de la oposición al ALCA. De esta manera, quedaba en la región un nuevo piso de condiciones: ningún miembro del Mercosur podía aceptar la tentación de un TLC con Estados Unidos, como pareció suceder con Paraguay y Uruguay,

---

14 Una recopilación de los posicionamientos y discursos, en que se aprecia un mayor cuestionamiento al ALCA en los encuentros regionales que mediaron entre la Ronda de Cancún y la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, está presente en Kan (2010).

15 Un análisis con mayor detalle de las resistencias sociales contra la iniciativa ALCA y de las objeciones de algunas fracciones de las clases dominantes locales, la hemos realizado en Kan (2014 y 2015).

porque para concretarlo tendrían que abandonar el Mercosur. A partir de allí, se afianzó la tendencia de actuación conjunta de todos los miembros del bloque en instancias multilaterales, como la OMC, ONU, OEA o cumbres de presidentes.<sup>16</sup> En ese sentido, el bloque se afianzó a pesar de sus desequilibrios internos, permitiendo reorientar la inserción de sus miembros en el concierto regional y global. Y, si bien continúa sin lograrse superar sus desequilibrios y asimetrías, el horizonte comercialista de su primera etapa había mutado, como afirmó Katz (2006), para aquel contexto, desarrollando un esquema más regulado de capitalismo regional.

Este rol más político desplegado por el Mercosur en ese momento, la emergencia del ALBA como modelo alternativo, la conformación de la Unasur y la posterior CELAC sin la presencia de Estados Unidos son ejemplos de ello. Todas estas instancias presentaron una mayor coordinación política regional y dejaron en segundo plano la cuestión comercial como eje rector de la vinculación entre los países de América Latina.

## **El escenario reciente de la integración latinoamericana: soberanía, autonomía y cooperación política regional**

### ***Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)***

Este organismo evidenció la construcción en una integración política y de una mayor coordinación y cooperación entre los países de la región. En líneas generales, se propuso la constitución de una zona de paz y de sostenimiento de la democracia, la cooperación en la cuestión de defensa y la seguridad regional y mecanismos de mediación en conflictos de la región sin recurrir a la OEA o al TIAR.

Este organismo nació como la reconfiguración de una serie de encuentros, las Cumbres de Presidentes Sudamericanos (CSP), impulsados en el año 2000 bajo el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, cuando promediaba su segundo mandato en Brasil. En principio, las cps lanzadas por Brasil recuperaban un viejo anhelo de erigir al gigante sudamericano en el líder de la región, la intención de liderazgo no era propia de Cardoso, sino que se manifestaba desde décadas anteriores en varios gobiernos (militares y civiles) y continuaría con Lula, aunque con matices en torno a la política regional.<sup>17</sup> Por un lado, Cardoso intentó crear un organismo de cierto con-

---

16 Salvo Brasil en algunas Rondas de la OMC.

17 Sobre el liderazgo regional de Brasil y la perspectiva de la política regional de Lula, ver Kan, 2013b.

trapeso al posible ALCA que Estados Unidos pretendía sancionar para 2005. Esto constituyó un hecho político relevante porque fue la primera vez que los primeros mandatarios de América del Sur se reunían en una instancia geopolítica centralizada. Sin embargo, su objetivo fue también económico, ya que perseguía unir comercialmente al Mercosur, la CAN y Chile, en una gran Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA).<sup>18</sup>

Dos años más tarde, en julio de 2002, con menos trascendencia que la de Brasilia, tenía lugar la segunda CSP en Guayaquil, Ecuador. Allí, por un lado, se repetían varios compromisos generales previos en que, por ejemplo, se reafirmaba la voluntad de la Declaración de Brasilia aprobando el estatuto de la región como “zona de paz”,<sup>19</sup> eje que unos años después fue retomado por Unasur. Por otro lado, se volvía a poner el acento en las cuestiones comerciales y de inversión en infraestructura mediante la rúbrica del “Plan de Acción” de Brasilia que daba marcha a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Se insistía en la construcción del llamado “espacio integrado” por medio del “fortalecimiento de las conexiones físicas y la armonización de los marcos institucionales, normativos y regulatorios”, para lograr que la región “participe más ampliamente en las corrientes internacionales de capital, bienes, servicios y tecnologías”.<sup>20</sup>

---

18 Al respecto Gudynas observa que la Declaración de Brasilia “presentaba una visión de la integración como esencialmente comercial. El aumento del comercio permitiría el crecimiento de las economías nacionales y, por lo tanto, todos los países se estaban volcando a desmontar sus barreras a las importaciones y agilizar las exportaciones. No hay una crítica de la globalización como tal, ya que los presidentes entendían que tiene muchos potenciales beneficios y que lo que se debe hacer es manejar esos desafíos. Si bien no se cuestionan las ideas básicas de las relaciones comerciales, los presidentes apuestan a ‘mercados libres’ y critican las protecciones comerciales que establecen las naciones industrializadas. Todo esto se daba bajo invocaciones al ‘regionalismo abierto’ de la CEPAL” (Gudynas, 2006). A su vez, el interés del gran capital brasileño en proyectos estratégicos se hacía eco en la creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA) expresada en el “Plan de Acción”, una iniciativa auspiciada por los grandes capitales locales y extranjeros de la infraestructura con el interés de realizar obras que mejoren la comunicación de la región y de esta con el exterior. Esta instancia sigue funcionando al día de hoy bajo la órbita de Unasur y, de alguna forma, en ella descansó la impronta económica más inicial de las CSP.

19 Ver la declaración “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura”. Fuente: [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/Consenso\\_guayaquil.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm) (última entrada agosto de 2010).

20 Ver “Consenso de Guayaquil”. Especialmente el “ANEXO III”, que detalla el Plan de Acción nacido en Brasilia con proyección de diez años para obras de infraestructura en América del Sur destacándose las áreas de energía, transporte y comunicaciones, cuya coordinación operacional era delegada en el BID, la CAF y el FONPLATA. Allí se enumeran alrededor de

En la tercera CSP, realizada en Cuzco en diciembre de 2004, los primeros mandatarios de los doce países de América del Sur le dieron nacimiento a la instancia predecesora de Unasur: la Confederación Sudamericana de Naciones (CSN). El bloque pretendía constituirse en un área de libre comercio conformada por la CAN, el Mercosur y Chile, pero también en un organismo de carácter geopolítico aunque con fines poco claros por aquel entonces,<sup>21</sup> por lo que todavía, aunque ya se estaba reestructurando, tenía continuidad el marco comercialista del regionalismo abierto. Al mismo tiempo, encontramos algunos aspectos políticos de la integración delineados por la CSN –que Unasur retomará y privilegiará posteriormente– que no estaban en los anteriores encuentros de Brasilia y Guayaquil y que se encaminan a repensar el problema del regionalismo. Observamos en la Declaración de Cusco que,

Su determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, [...] al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales [...] La integración sudamericana es y debe ser una integración de los pueblos.

A pesar de la generalidad en los acuerdos, y de la invocación a los pueblos –la que también estuvo en otros acuerdos de impronta comercialista– esta cita de Cuzco tuvo importantes efectos en la opinión pública y en los actores de los procesos de integración continentales. Como afirma Gudynas (2006), se convirtió en un nuevo “punto de partida” de la vinculación dentro de América del Sur. En efecto, en los hechos comenzaba a abandonarse aquel sesgo comercialista de los acuerdos regionales.

---

sesenta proyectos (en ejecución y en proyección) sobre un total de alrededor de ciento sesenta que se le adjudicaron a IIRSA. Tomado de: [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/CG\\_anexo3.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo3.htm) (última entrada agosto de 2010).

21 Al respecto, observamos en la Declaración de Cusco: “La profundización de la convergencia entre Mercosur, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, apoyándose en lo pertinente en la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la ALADI del 18 de octubre de 2004, y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional”, “Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones III Cumbre Presidencial Sudamericana”, Cusco, 8/12/2004. Fuente: [www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/cusco\\_sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm) (última entrada agosto de 2010).

La cuarta y la quinta reunión de la CSP (Brasilia 2005 y Cochabamba 2006) funcionaron como cumbres de la CSN con declaraciones de ratificación y profundización de su construcción, pero sin avances concretos en el desarrollo de la propuesta. Con el correr del tiempo, producto del escenario político ocasionado por la Cumbre de Mar del Plata y también por la Cumbre del Mercosur de Córdoba en julio de 2006, la iniciativa comenzaba a tomar cierto protagonismo. En abril de 2007, en el marco de la 1ª Cumbre Energética de la Región, se anunciaba el relanzamiento de la CSN, pero bajo el nombre de Unasur.<sup>22</sup> A pesar de algunos desencuentros entre Brasil y Venezuela por la cuestión de los biocombustibles<sup>23</sup> ambos países coincidieron en reimpulsar el proyecto de integración sudamericana en conjunto con el resto de la región. También la Argentina, por esos años más propensa a reconstruir el Mercosur, polemizó con Brasil sobre la conveniencia de este nuevo proyecto.

Un año más tarde, en mayo de 2008, en Brasilia, los doce presidentes de la región firmaron el “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”.<sup>24</sup> Unasur introducía varias novedades en materia de integración regional. En su carta constitutiva se desplazaba el eje comercial de la integración, poniendo en el centro cuestiones de autonomía y soberanía. A diferencia de la Declaración de Cusco, el Tratado Constitutivo de Unasur, al referirse a aspectos de la integración económica, no mencionaba en ninguna parte la idea ni la sugerencia de crear una zona de libre comercio,<sup>25</sup> como analizamos en los anteriores encuentros.

La declaración de la región sudamericana como “zona de paz”, es otro hecho a destacar. Si bien el Mercosur ya lo había hecho en 1998 en la Declaración de Ushuaia y las anteriores cumbres de CPS lo habían ratificado para toda Sudamérica, en esta ocasión se instrumentaba con más fundamentos los alcances de la iniciativa. El sostenimiento de la paz como bien público y colectivo a proteger en una región que tenía algunas áreas catalogadas por Estados Unidos como “zonas de alarma” para sus intereses

---

22 Fuente: [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/unasur17-4-07.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/unasur17-4-07.htm) (última entrada agosto de 2010).

23 Ver la polémica en *Revista Mensual Análisis de Coyuntura*, N° 83, mayo 2007, en <http://www.analisisdecoyuntura.com.ar/index.php?a=237&c=58> (última entrada agosto de 2010).

24 En principios y objetivos la carta constitutiva era similar a la de CSN, aunque profundizaba las instancias institucionales que tendrá Unasur y su forma de funcionamiento. Ver los documentos oficiales en <http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm> (última entrada agosto de 2010).

25 Ver “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, en <http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm> (última entrada agosto de 2010).

vitales,<sup>26</sup> se sumaba la cuestión de la democracia, como sistema político a defender en la región. En ambos temas, el organismo propuso una búsqueda activa en la mediación de conflictos en forma autónoma de los poderes extrarregionales. Las primeras acciones en 2008, condenatorias al intento destituyente contra el gobierno de Evo Morales por parte de la oligarquía cruceña de Bolivia y en ese conflicto el papel de Unasur en investigar la masacre de Pando,<sup>27</sup> fueron las primeras intervenciones del organismo desplazando a la OEA de su habitual lugar de árbitro, pero comandada por los intereses de Estados Unidos.

Similar acción tuvo lugar cuando el gobierno de Colombia, comandado por Álvaro Uribe, dio a conocer la instalación de las bases militares norteamericanas en su territorio con el objetivo de luchar contra el narcotráfico y el terrorismo, lo que elevó la conflictividad con sus vecinos Venezuela y Ecuador y el alerta de Brasil. Unasur no pudo evitar la instalación de las bases, pero pudo poner condiciones sobre el futuro uso de ese armamento por fuera de fronteras colombianas que implicara la violación de la soberanía de países vecinos. La convocatoria a una reunión presidencial extraordinaria en Bariloche en agosto de 2009, para pedirle explicaciones a Colombia quien tuvo que hacer pública la información, marcó el inédito hecho de discutir públicamente los avatares de un acuerdo militar con la primera potencia, que en general suelen ser a puertas cerradas. Otra vez Unasur, en su corto tiempo de vida, intercedía ante una situación crítica de Sudamérica, mostrando mucha coordinación política y dinamismo en su acción y discutiendo un problema de soberanía regional teniendo de fondo el interés estratégico y militar norteamericano pero sin un organismo parcial a sus intereses como la OEA.

### ***Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)***

Su origen se remonta a fines de 2001, cuando el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, siguiendo los lineamientos de política internacional esbozados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 2000, mencionó en una cumbre energética en la Isla de Margarita la intención de lanzar una iniciativa de integración regional diferente del ALCA. Luego del golpe de Estado en abril de 2002 y normalizada la situación del *lock out* en Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA) a principios de 2003, Venezuela retomó el lanzamiento de esta iniciativa y recién en diciembre

---

<sup>26</sup> Al respecto, ver Tokatlian, 2003.

<sup>27</sup> Nos referimos a la misión encabezada por el argentino Rodolfo Matarollo.

de 2004, junto con Cuba, sellaron el primer “Acuerdo de aplicación” en el marco del ALBA rubricado y aplicado en 2005. A esta etapa inicial se sumó Bolivia en 2006 luego de la llegada de Evo Morales al gobierno. En 2007-2008 ingresaron Nicaragua y Honduras. En 2009, lo que podría denominarse una tercera etapa, se sumaron Ecuador, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, y Dominica. Y, a partir de 2010, en la cuarta y más reciente etapa, se incorporaron de Haití, Surinam y Santa Lucía.

En el desarrollo de este nuevo regionalismo se combinó la práctica del multilateralismo (acuerdos multilaterales entre todos sus miembros con valores, principios y un marco de acción común, sobre el que priman más las alianzas políticas y sociales que las relaciones interestatales) con la del bilateralismo entre sus miembros: planes bilaterales que detallan e implementan los acuerdos (Espinosa Martínez, 2013). En primer lugar, abordaremos los objetivos y propósitos de esta iniciativa, en segundo lugar, los acuerdos que concretó el proyecto.

Al indagar los propósitos básicos del ALBA en la documentación oficial observamos las siguientes cuestiones novedosas. En primer lugar, el desarrollo de formas de intercambio comercial basadas en la solidaridad, la cooperación y la dimensión social para llevarlos a cabo, que podemos sintetizar en la idea de “ventajas cooperativas” por sobre “ventajas competitivas”.<sup>28</sup> El ALBA buscó diferenciarse de la liberalización y ampliación del comercio de bienes y servicios que se practicaban en las iniciativas que provenían de la década anterior, en que primaban la lógica del mercado y de la competencia entre capitales, por ejemplo, el NAFTA, los TLC, el Mercosur y a las que aspiraba instalar el ALCA. Así, el ALBA planteó sus principios por oposición a las iniciativas de libre comercio, especialmente a los del ALCA, Por ejemplo, en materia de agricultura como en derechos de propiedad intelectual, servicios públicos, desregulación y privatizaciones.<sup>29</sup> El ALBA

---

28 Emir Sader (2006) fue uno de los primeros en caracterizar de esta manera a la iniciativa bolivariana.

29 En el documento oficial que explica los propósitos de este tratado se fundamenta: “La Alternativa Bolivariana para América Latina y El Caribe (ALBA) es una propuesta de integración diferente. Mientras el ALCA responde a los intereses del capital trasnacional y persigue la liberalización absoluta del comercio de bienes y servicios e inversiones, el ALBA pone el énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y, por lo tanto, expresa los intereses de los pueblos latinoamericanos [...] la creación de mecanismos para crear ventajas cooperativas entre las naciones que permitan compensar las asimetrías [...] Se basa [el ALBA] en la cooperación de fondos compensatorios para corregir las disparidades que colocan en desventaja a los países débiles frente a las primeras potencias”. Los principales ejes rectores del ALBA son: “1. La integración neoliberal prioriza la liberalización del comercio y las

formó parte del conjunto amplio de respuestas a las políticas inspiradas en el Consenso de Washington que a comienzos del siglo XXI fueron cuestionadas desde diversos ángulos. El ALBA fue el cuestionamiento más profundo desde el ángulo de la integración regional a las políticas neoliberales enlazadas con la integración comercialista.

En segundo lugar, otro elemento importante a destacar es la introducción realizada por el ALBA de un sujeto distinto en las relaciones de intercambio comercial e integración, un actor diferente de los capitales locales y transnacionales: los pueblos latinoamericanos. Retomando el documento citado anteriormente, observamos que

... el ALBA es una propuesta para construir consensos para repensar los acuerdos de integración en función de alcanzar un desarrollo endógeno nacional y regional que erradique la pobreza, corrija las desigualdades sociales y asegure una creciente calidad de vida para los pueblos [...] por lo tanto, [el ALBA] expresa los intereses de los pueblos latinoamericanos.<sup>30</sup>

Así, para la iniciativa bolivariana el sujeto de estas transacciones o intercambios son los pueblos y sus respectivas agendas de necesidades las que marcan el rumbo de los intercambios.<sup>31</sup>

---

inversiones. 2. La Alternativa Bolivariana para América Latina (ALBA) es una propuesta que centra su atención en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. 3. En la propuesta del ALBA se le otorga una importancia crucial a los derechos humanos, laborales y de la mujer, a la defensa del ambiente y a la integración física. 4. En el ALBA, la lucha contra las políticas proteccionistas y los ruinosos subsidios de los países industrializados no puede negar el derecho de los países pobres de proteger a sus campesinos y productores agrícolas". Tomado de "¿Qué es la Alternativa Bolivariana para América Latina y El Caribe?". Disponible en: [http://www.eco.buap.mx/redem/documentos\\_de\\_discucion/alba/ganmaabril.htm](http://www.eco.buap.mx/redem/documentos_de_discucion/alba/ganmaabril.htm).

30 Ibidem.

31 Los primeros análisis sobre el ALBA destacaron esta perspectiva novedosa para construir la integración. Katz (2006: 83) señaló: "El desafío del ALBA es enarbolar un programa de integración popular como alternativa a los proyectos del imperialismo y las burguesías locales"; Sader (2006): "El ALBA es un proyecto de integración que se apoya en mecanismos destinados a crear 'ventajas cooperativas', en lugar de las pretendidas 'ventajas comparativas', [...]. Las ventajas cooperativas, en cambio, pretenden reducir las asimetrías existentes entre los países del hemisferio"; y Thomas Fritz (2007: 5-6): "La propuesta del ALBA propone cooperación, complementariedad y solidaridad. Se consideran los diferentes niveles de desarrollo, los puntos fuertes y las debilidades de las economías participantes y los intereses específicos por proteger a determinados sectores". Análisis más recientes también destacaron los mismos aspectos. Quintanar (2012) caracterizó al ALBA como "un acuerdo que se diferencia de las agendas de otros acuerdos por la importancia asignada a las políticas sociales y a la participación de movimientos sociales"; Bernal Meza (2013) dice que el ALBA "tiene como objetivo el combate a la pobreza y el desarrollo social de los pueblos". Incluso la CEPAL

Otra cuestión que introdujo el ALBA, más de carácter político-ideológico, tiene que ver con el ideal de integración. Por tratarse de la estrategia regional de la revolución bolivariana de Venezuela, el ALBA volvió a instalar la perimida idea de “unidad de América Latina”, la que, más allá de los alcances, logros y posibilidades a mediano plazo y futuro de la misma, contribuyó a la edificación de un escenario político regional diferente al de la década previa en que la imposición de la agenda regional y comercial por las Cumbres de las Américas y el Consenso de Washington modelaron una suerte de neopanamericanismo.<sup>32</sup> En este sentido, el ALBA devolvió al escenario más reciente de la integración latinoamericana una tradición de pensamiento y acción enlazada con el ideal bolivariano esbozado en diversas coyunturas de la historia latinoamericana, que persigue una integración más política y que pone a los diversos sectores sociales subalternos como beneficiarios o al menos actores en la construcción de aquella.<sup>33</sup> En un plano más estratégico, el ALBA permitió relacionar los procesos de cambio político más radicales de la historia reciente de América Latina (Venezuela, Bolivia, Ecuador, entre otros) denominados “socialismo del siglo xxi” con

---

reconoció que “un mérito de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) ha sido poner de relieve el carácter central de las temáticas sociales en los espacios de cooperación e integración regional” (citado en Espinosa Martínez, 2013).

- 32 Por ejemplo, bajo la idea que “Hoy más que nunca, hay que relanzar la unidad latinoamericana y caribeña. [el ALBA] Es, en definitiva, una manifestación de la decisión histórica de las fuerzas progresistas de Venezuela para demostrar que Otra América es Posible”.
- 33 Si nos remontamos al pasado, en el siglo xix hubo tres congresos continuadores del convocado por Simón Bolívar en 1826 en el istmo de Panamá: Lima en 1847, Santiago de Chile en 1856 y Lima en 1864. En todos, las cuestiones de política y geopolítica (sobre todo las invasiones de países extranjeros) fueron las que motivaron la convocatoria. A su vez, diversos activistas por la integración americana/latinoamericana le dieron una impronta de carácter más social a las proclamas de unión e integración. A comienzos del siglo xx impacta la relación entre sociedad civil (especialmente los sectores subalternos y sus diversas expresiones políticas como partidos, asociaciones, sindicatos, centros culturales e intelectuales, y revistas) e integración latinoamericana. Su demanda llevó, no solo a exigirles a los gobiernos de los Estados latinoamericanos a mirar hacia adentro en vez de privilegiar los lazos económicos y políticos con los países centrales (profundizados en el ciclo de expansión capitalista del último tercio del siglo xix), sino también a desarrollar instancias propias de integración latinoamericana (la Asociación Latinoamericana de Integración, la Unión Latinoamericana, la Liga Antimperialistas de las Américas, entre las más destacadas). La emergencia de los nacionalismos en el contexto de entreguerras, sin duda, cambió el eje de la discusión en la sociedad civil sobre la cuestión de la integración y esta se volvió, por un lado, algo más exclusivo de las agendas gubernamentales y, por otro lado, una discusión sobre la integración económica, al menos en el escenario de la pos Segunda Guerra Mundial. Luego de la Revolución cubana, muchas organizaciones sociales y políticas retomaron la cuestión de la unidad e integración latinoamericana como eje, pero sin la construcción de instancias como las anteriores mencionadas.

el socialismo cubano, que venía de estar aislado en la región durante la década del noventa. La reintroducción de la retórica socialista fue parte de cambios políticos de la primera década del siglo XXI.

Si nos adentramos en las prácticas como contrapeso de la retórica oficial sobre el nuevo modelo de integración, aquellas son lo que permite caracterizar al ALBA como la mayor novedad de la reconfiguración de la integración latinoamericana. La idea de “ventajas cooperativas” por sobre “ventajas competitivas” se aplicó en las diversas etapas del ALBA a medida que los países se fueron sumando al proyecto. A diferencia de discutir aranceles, subsidios o tasas, en la iniciativa bolivariana afloraron las mencionadas necesidades de los pueblos como los servicios en salud, educación, o el acuerdo de precios preferenciales sobre productos necesarios de los que una región de un país carece. Analizar su evolución, los resultados concretos y su comparación con los mecanismos tradicionales de intercambio comercial que imperan en los proyectos como el Mercosur, la CAN o en los TLC, puede constituir una verdadera agenda para el análisis de las alternativas de integración emergidas en este contexto de reconfiguración regional.

Una primera etapa de ellas obedeció a los acuerdos de intercambio entre Venezuela y Cuba en diciembre de 2004 con la firma de proyectos de cooperación económicos y sociales que se rubricaron en abril de 2005 en un documento conjunto entre ambos países.<sup>34</sup> Estos acuerdos son los que se han conocido como el “intercambio solidario” de petróleo venezolano por servicios sociales y educativos cubanos. A través de estos convenios Venezuela le proveyó a Cuba petróleo a precios diferenciales, así como también transferencia de tecnología y financiamiento para infraestructura. Cuba envió quince mil profesionales de la salud a la misión “Barrio Adentro” para brindar atención primaria; ofreció diez mil becas para estudiar medicina en Cuba a los integrantes de la Misión Sucre y el tratamiento para cien mil venezolanos con enfermedades de vista; además, el apoyo a la Misión Robinson de alfabetización en Venezuela y el compromiso de acción conjunta en países terceros en programas de salud y alfabetización.<sup>35</sup>

Con el ingreso de Bolivia en 2006 los acuerdos de intercambios abordaron un nivel mayor de complementariedad e introdujeron el principio de

---

34 Un análisis de estos acuerdos se encuentran en Fritz (2007) y en Espinoza Martínez (2013). Ver también el artículo 2 del “Acuerdo entre el presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el presidente del Consejo de Estado de Cuba, para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas”, de abril de 2005. Disponible en: [http://www.eco.buap.mx/redem/documentos\\_de\\_discucion/alba/acuerdo.htm](http://www.eco.buap.mx/redem/documentos_de_discucion/alba/acuerdo.htm).

35 Ver los artículos 12 y 13 del Acuerdo.

consideración de las asimetrías, que podemos considerar como una segunda etapa. Esto se dio en el marco del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), nombre que llevarán, desde ahí en adelante, los intercambios entre los países miembros del ALBA. Fritz (2007) afirma que la propuesta del TCP firmada por Cuba, Venezuela y Bolivia aportó bases ideológicas que profundizaron el carácter antineoliberal de los acuerdos, ya que los mismos ahondaron las formas cooperativistas e indigenistas por sobre las competitivas.<sup>36</sup> Los TCP firmados entre Venezuela, Cuba y Bolivia a partir de 2006 y sus mecanismos de compensación de asimetrías son otra novedad que introdujo la concepción de intercambios solidarios del ALBA que escapan a la lógica del capital.

En el primer TCP, Cuba ofreció a Bolivia servicios médicos oftalmológicos para instalar seis centros asistenciales y atender a cien mil personas por año, incluyendo equipamiento tecnológico y personal médico especializado, con sus respectivos costos; cinco mil becas para estudiar medicina integral u otras áreas de las ciencias médicas; el mantenimiento de los seiscientos médicos cubanos que ya residían en Bolivia asistiendo a las catástrofes naturales y veinte hospitales de campaña trasladados por motivos de dichas catástrofes. También, Cuba aportaba material didáctico y medios técnicos necesarios para el programa de alfabetización en cuatro idiomas (español, aymará, quechua, guaraní). Venezuela ofrecía los suministros requeridos hasta satisfacer la demanda interna de Bolivia de crudo, productos refinados y asfalto, estableciendo mecanismos de compensación con productos bolivianos para la total cancelación de la factura por estos conceptos; también brindaba asistencia técnica a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y a la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL). Además, creaba un fondo especial de hasta cien millones de dólares para el financiamiento de proyectos productivos y de infraestructura en Bolivia y aportaba treinta millones de dólares para atender necesidades de carácter

---

36 El TCP propone al respecto: “Rescatando las premisas de la cultura indígena, el TCP postula la complementariedad frente a la competencia; la convivencia con la naturaleza en contraposición con la explotación irracional de recursos; la defensa de la propiedad social frente a la privatización extrema; el fomento de la diversidad cultural frente a la monocultura y la uniformización del mercado [...]. El TCP reconoce el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas agrícolas y alimentarias; a proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional para evitar que el mercado doméstico sea inundado por excedentes de otros países (a través del control de la oferta y la regulación de las importaciones); y a privilegiar el bien colectivo por sobre los derechos del agro negocio”. Ver “Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP): La propuesta boliviana para un comercio con justicia”. Disponible en: [https://agua.org.mx/wp-content/uploads/filespdf/doc\\_pdf\\_6267.pdf](https://agua.org.mx/wp-content/uploads/filespdf/doc_pdf_6267.pdf).

social y productivo del pueblo boliviano según determinara su gobierno.<sup>37</sup> Bolivia exportaba productos mineros, agrícolas, agroindustriales, pecuarios e industriales requeridos por Cuba o Venezuela. A su vez, contribuía a la seguridad energética de esos países con su producción hidrocarburífera disponible excedentaria y eximía de impuestos sobre utilidades a toda inversión estatal y de empresas mixtas que se formaran entre los tres países. Bolivia proporcionaba su experiencia en el estudio de los pueblos originarios, tanto en la teoría como en la metodología investigativa y participará junto a los gobiernos de Venezuela y Cuba en el intercambio de experiencias para el estudio y recuperación de los conocimientos ancestrales de la medicina natural.

El convenio TCP introducía la novedad del principio de consideración de las asimetrías entre los diferentes países, lo cual expresaba la antítesis de las prácticas que impulsaba Estados Unidos con los TLC de la región. Por un lado, mientras que Venezuela y Cuba beneficiaban las exportaciones bolivianas liberando aranceles acordados previamente, Bolivia no reducía todo su universo arancelario, sino solamente en las inversiones de empresas estatales cubanas y venezolanas. Por otro lado, se garantizaba el compromiso de compra por parte de Venezuela y Cuba de los productos bolivianos que pudieran perder mercados en países vecinos por la firma entre ellos y Estados Unidos de TLC bilaterales. Huelga recordar que por ese entonces Perú había firmado un acuerdo de libre comercio y un sector de la economía boliviana se veía perjudicado. Además, se privilegiaba a los pequeños productores bolivianos en estas importaciones venezolanas y cubanas.<sup>38</sup> El modelo de intercambio en los TCP fueron los aplicados a los nuevos ingresantes en las etapas posteriores del acuerdo. A su vez, en el momento de mayor alza del proyecto, se formularon los primeros proyectos de “Mega empresa Gran nacional” (de alimentos, energía, comunicaciones) y el lanzamiento del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE).

Otra característica del ALBA, que rodearon los intercambios en sus primeras etapas, fue la cuestión energética. Tal como afirma Bernal Meza (2013: 10), sobre este eje ha descansado una buena parte del despliegue del

---

37 “Acuerdo para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América y el Tratado de Comercio de los Pueblos”. Disponible en: <http://www.iade.org.ar/noticias/acuerdo-para-la-aplicacion-de-la-alternativa-bolivariana-para-los-pueblos-de-nuestra>.

38 Ver el “Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP): La propuesta boliviana”.

ALBA, en que el papel de las empresas estatales de petróleo fue excluyente. El proyecto esbozó la idea de formar una iniciativa de alcance regional denominada Petroamérica, que incluyera dentro de sí tres instancias subregionales: Petrocaribe, Petroandina y Petrosur. La primera de estas tres fue la única instancia que funcionó durante estos años implementando acuerdos en la misma sintonía que los solidarios y cooperativos mencionados anteriormente. Estos objetivos sociales fueron explicitados en el momento de la constitución de Petrocaribe, por parte de los países caribeños, concebida como órgano habilitador de políticas y planes energéticos mediante el uso soberano de los recursos naturales energéticos en beneficio directo de sus pueblos. Sin duda, para los países que se agregaron al convenio en la última etapa, el acceso a petróleo diferenciado constituyó un atractivo de importancia. La orientación social de esta instancia ha sido completada con el lanzamiento del Fondo ALBA Caribe, entidad a la cual Venezuela aportó un capital de cincuenta millones de dólares para ser destinado al financiamiento de programas sociales y económicos, con aportes provenientes de instrumentos financieros y no financieros; contribuciones que se pudieran acordar de la porción financiada de la factura petrolera y los ahorros producidos por el comercio directo.<sup>39</sup>

Un último aspecto a destacar radica en la relación entre el ALBA y sociedad civil, pero más allá del sujeto social al que está dirigida la iniciativa. Si bien el ALBA es una iniciativa fuertemente intergubernamental, ha formado un Consejo de Movimientos Sociales del ALBA-TCP (CMS / ALBA-TCP), en que diversas organizaciones sociales y políticas participan de la iniciativa. Esto no constituye algo nuevo en la historia reciente de la integración, en que el Mercosur, por ejemplo, desarrolló instancias de participación no gubernamental como el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) en que centrales sindicales, asociaciones empresarias y organizaciones no gubernamentales tienen espacio de representación formal que contribuyeron a fortalecer su proceso de reconfiguración pos crisis. Sin embargo, el impulso del ALBA tiene algunas características innovadoras, por ejemplo, la participación de organizaciones sociales de países que no integran el ALBA y cierta autonomía otorgada a los movimientos y agrupaciones en su proceso de organización para ejercer la representación de cada país. El CMS / ALBA-TCP fue creado en la V Cumbre del ALBA, de abril de 2007, mediante la “Declaración de Tintorero”, en la que se aprobó su conformación. En el

---

39 Ver el “Acuerdo de Cooperación Energética Petrocaribe”. Disponible en: <http://www.granma.cu/granmad/secciones/petrocaribe/cumbres-cel/acuerdo-1.html>.

mes de noviembre de 2007, en la II Reunión de Comisión Política del ALBA se estableció que cada país creara su capítulo nacional para participar en el Consejo de Movimientos Sociales estableciendo mecanismos propios de organización e invitando a movimientos sociales de países que no estén en el ALBA, con miras a que en 2009 comenzara a funcionar el CMS / ALBA-TCP.

Luego de sus últimas incorporaciones en el período 2010-2012 el ALBA se consolidó como bloque regional actuando como tal en otros organismos internacionales como la ONU y la OEA, emitiendo declaraciones conjuntas. Sin embargo, desde que fue aceptado el ingreso de Venezuela en el Mercosur, situación contradictoria por tratarse de un bloque comercial, sumado al fallecimiento de Hugo Chávez y a la caída del precio del petróleo, el bloque se encuentra en cierta meseta.<sup>40</sup> El escenario reciente de cambios de gobierno en la región y sus efectos sobre la coyuntura regional podrían profundizar ese estado. En efecto, al ser esperable un desplazamiento de los ejes políticos de la integración, es posible pensar que estos aspectos cualitativos del ALBA tengan menor posibilidad de desarrollo. Otra cuestión conflictiva radica en que, salvo por la excepción de las Antillas que adhirieron al proyecto por encontrar en él un comercio más justo de insumos indispensables como el petróleo, los principales países que forman parte son aquellos en que sus gobiernos comparten un alineamiento político similar al gobierno bolivariano. Si bien esta cohesión e interacción entre ellos otorga fortaleza, constituye también uno de los límites para su expansión como bloque de integración y para incorporar nuevos miembros que adopten esos principios. Así todo, la emergencia y afirmación del ALBA, muchas veces dejado de lado por los analistas de la integración, constituye una de las novedades luego de la Cumbre de Mar del Plata.

### ***Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)***

La última de las novedades en materia de integración regional en el escenario de repolitización de la región latinoamericana fue la CELAC<sup>41</sup> que incluye

---

40 Sin dejar de lado los logros conseguidos, Guerrero (2013) ofreció un panorama crítico del momento más reciente del ALBA, por razones similares a las aquí expuestas.

41 Esta iniciativa es la primera instancia regional que une a la totalidad de los países de Nuestra América, algo inédito en la historia de la integración latinoamericana, si se tiene en cuenta que los Congresos americanos del siglo XIX (tanto el de Panamá de 1826 como los tres realizados entre las décadas de 1840 y 1860) no lograron reunir a la totalidad de las entidades político-estatales existentes en cada uno de esos momentos ni tampoco ratificar posteriormente los pocos acuerdos logrados por parte de los países miembros. Algunos antecedentes los encontramos entre las décadas de 1960 y 1980, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

los treinta y tres Estados de Centroamérica, Caribe, Sudamérica y México. Bernal Meza (2013) entiende que esta instancia forma parte de “la ola de regionalismo pos-liberal de Sudamérica bajo el relativo declive de hegemonía de Estados Unidos”, a pesar de que México, uno de sus impulsores, se mantiene en un línea de gobierno neoliberal. Sin embargo, la disposición del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) a construir esta iniciativa puede ser leída como un intento de México de volver a estrechar sus lazos con América Latina, luego del anterior gobierno de Vicente Fox Quesada y su defensa del ALCA, y la política regional de Estados Unidos en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata. Brasil, a través de su liderazgo en el Grupo Río y su lugar en la Unasur fue también otro de sus impulsores, al igual que Venezuela, que congeniaba con los otros países por tratarse de una instancia de unidad latinoamericana. Estos diversos impulsos, sumado a la participación de Cuba en el cónclave, otorgó diversidad y pragmatismo político para dar comienzo a una instancia paralela a la OEA.

Sin embargo, además de la decisión de esos tres países de importancia en las relaciones internacionales latinoamericanas, desde el punto de vista regional, el nacimiento de la CELAC fue resultado de una acumulación de instancias de coordinación e interacción política y demanda de autonomía regional que tuvo la región desde la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en adelante, en diversos foros como el Grupo Río y la CALC y también en las posteriores Cumbres Americanas de Trinidad y Tobago (2009) y Medellín (2012). En estas últimas, sin la agenda del ALCA por negociar, el contenido de

---

y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), influenciados por el ideario cepalino de aquella época de fomentar el desarrollo sustitutivo de las importaciones extrarregionales y construir una integración intralatinoamericana. Más centrada en lo económico la ALALC no reunió nunca a la totalidad de los países y se fue diluyendo por la inestable situación política de la época así como también por la crisis económico-financiera de los setenta. El SELA fue constituido como un foro para discutir la cuestión del endeudamiento externo de la región e incluyó a Cuba, pero no se planteó una instancia de coordinación política y tampoco reunió a la totalidad de los países. La ALADI fue el organismo que surgió del fracaso de la ALALC, pero funciona hasta el día de hoy como un organismo más técnico que regula acuerdos arancelarios bilaterales o subregionales. En la década del ochenta, con el proceso de transiciones a la democracia en el Cono Sur, la crisis política en Centroamérica y la permanente crisis económica en toda la región, afloraron nuevamente una serie de foros subregionales de cooperación como el Grupo Contadora (México, Colombia y Panamá), el Grupo de Apoyo a Contadora o Grupo Lima (Argentina, Brasil Perú y Uruguay), luego el Grupo Río, que fusionó a ambos previos. También el acercamiento entre la Argentina y Brasil desde el Encuentro de Iguazú en 1985 en adelante, piedra angular del futuro Mercosur, se encuentra en este contexto de mayor relacionamiento y cooperación. Este espíritu cooperativo para resolver problemas políticos y económicos de la región fue diluido en el escenario comercialista de la integración latinoamericana de la década de 1990.

las cumbres se fue tiñendo de demandas hacia Estados Unidos por parte de los países latinoamericanos de un trato diferente y se evidenció una mayor coordinación política regional de estos.

Aquella acumulación en los foros fue producto de una intensa actividad política regional que, además de bregar por avanzar en la unidad de América Latina, centró su acción, entre otros, sobre tres temas: la relación entre Cuba y Estados Unidos, la relación entre Estados Unidos y la región América Latina y la cuestión Malvinas. Sobre todas ellas se reforzó la cooperación y acción conjunta, estimulando la conformación de este ámbito de mayor coordinación como es la CELAC. Sobre el primer aspecto, asistimos en esta primera década del siglo XXI nuevamente a la histórica solidaridad de la región con la Isla, que había menguado en el contexto de la década del noventa mediante una conducta hostil de varios países hacia Cuba a partir de la adhesión al Consenso de Washington. La Argentina fue, en el escenario de los noventa, un caso paradigmático cuando en el marco de las llamadas “relaciones carnales” con Estados Unidos comenzó a votar en contra de la Isla en la ONU. En la década pasada comenzó un diálogo e interacción más fluida entre Cuba y varios países de la región en el contexto del escenario de la reconfiguración regional. Esto se apreció, además del fuerte vínculo con los países que integran el ALBA, en el acercamiento a Cuba de otros países del Cono Sur, entre ellos la Argentina, Brasil, Uruguay y Chile, mediante la firma de convenios bilaterales, comerciales y de la visita a la Isla de los primeros mandatarios del sur del continente. Sin duda, el cambio de voto de la Argentina en la ONU y el desalineamiento con Estados Unidos a partir de 2002-2003, así como la llegada de Lula al gobierno de Brasil en particular, como el escenario político de ascenso de las luchas sociales y de gobierno posneoliberales en general, contribuyeron a esto. El consenso entre los países latinoamericanos –más allá de presentes políticos tan distantes como los de Venezuela, Bolivia y Ecuador con respecto a los de Colombia y México, por ejemplo– en torno a los reclamos de eliminación del bloqueo norteamericano a Cuba, la denuncia de su marginación en la OEA y en foros como la Cumbre de las Américas muestra el mayor entendimiento político y una creciente cooperación regional, en coincidencia con las tendencias de una mayor autonomía y soberanía regional esbozadas por la Unasur.

La relación entre Estados Unidos y América Latina, en que el conjunto de los países latinos le solicitaron al primero que reformulara su relación con la región dando cuenta del “nuevo orden regional”, también fue abordada combinando el accionar de varios países y bloques subregionales (ALBA,

Unasur, Mercosur) en las Cumbres de las Américas. Esto se pudo observar, por ejemplo, en la I Cumbre por la Unidad de América Latina y el Caribe (CALC), de diciembre de 2008 en Brasil, y en el mismo lugar funcionaron las cumbres del Mercosur, Unasur y del Grupo Río (al que se incorporaba Cuba como miembro),<sup>42</sup> instancias todas que bregaron por este cometido y que anunciaban la futura discusión para la V Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago, la primera posterior a Mar del Plata y sin el ALCA como objeto de negociación.<sup>43</sup> En esta Cumbre de las Américas,<sup>44</sup> los países latinoamericanos expresaron la necesidad de reafirmar la unión y la autonomía de la región para afrontar los coletazos de la crisis global iniciada el año anterior, pero también le solicitaron a Estados Unidos otro trato. A partir de esa reunión el planteo a Estados Unidos de reformular el mismo se hizo permanente en cuanto foro regional tuvo lugar. Por ejemplo, en la II Cumbre CALC en 2010 y del Grupo Río, en México, se volvió a afirmar un cambio en el vínculo con Estados Unidos y el pedido por el levantamiento del bloqueo a Cuba. También se estableció allí la convocatoria a la próxima reunión (III de CALC y Grupo Río), que sería la fundadora de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAM), nombre que luego fue reemplazado por CELAC. Como sostiene Alberto Rocha Valencia, el consenso logrado en México para abordar el posterior encuentro de Venezuela fue crear una “asociación estatal regional”.<sup>45</sup>

42 La declaración de la CALC incluye un párrafo dedicado al bloqueo a Cuba y que evidencia el cambio en la relación de fuerzas que venimos observando: “[Los Jefes de Estado y de Gobierno] reafirmaron su compromiso con la defensa de la soberanía y del derecho de todo Estado a construir su propio sistema político, libre de amenazas, agresiones y medidas coercitivas unilaterales en un ambiente de paz, estabilidad, justicia, democracia y respeto a los derechos humanos”.

43 Discusión que observamos en los mensajes de inauguración de la V Cumbre de las Américas de Puerto España, Trinidad y Tobago, de la presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner, y de su par de Nicaragua, Daniel Ortega, en torno a la necesidad de “un nuevo orden regional” y de “un replanteo de la relación” entre Estados Unidos y la región, solicitud que sería reiterada por el presidente brasileño Luiz Inacio “Lula” Da Silva y por otros mandatarios regionales.

44 Fue también la cumbre en la que Chávez le entregó el libro *Las venas abiertas de América Latina*, de Eduardo Galeano, al presidente Barack Obama.

45 “Hemos decidido: 1. Constituir la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños como espacio regional propio que reúna a todos los Estados latinoamericanos y caribeños. 2. Consolidar y proyectar, a nivel global, mediante la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños la identidad latinoamericana y caribeña con fundamento, entre otros, de los siguientes principios y valores comunes: · El respeto al derecho internacional. · La igualdad soberana de los Estados. · El no uso ni la amenaza del uso de la fuerza. · La democracia. · El respeto a los derechos humanos. · El respeto al medio ambiente, tomando en cuenta los pilares ambiental, económico y social del desarrollo sustentable. · La cooperación

En este contexto, el lanzamiento formal de la CELAC fue en la cumbre fundacional de Venezuela, en diciembre de 2011, constituyendo el primer organismo interestatal latinoamericano al margen de la OEA.<sup>46</sup> ¿Cuáles son sus principales características? Desde el punto de vista del diálogo y la cooperación política, es un organismo que condensa y supera las anteriores instancias subregionales como, por ejemplo, el Grupo Río más subordinado a la OEA en sus comienzos y con más autonomía y despliegue en los últimos años. Por otro lado, es un organismo que reconoce a sus miembros un espacio de pertenencia en común como es América Latina y el Caribe, en que la cuestión de la unidad y la autonomía regional son ideas constituyentes de la nueva entidad regional. Además, la región tiene un foro multilateral con una dirección político-diplomática incipiente, pero con posibilidades de desarrollo de una arquitectura institucional que le otorga una continuidad más allá de las coyunturas y de la convivencia entre gobiernos y procesos políticos tan disímiles. Si esto se consolida, la región latinoamericana y caribeña podría adoptar una sola voz para expresarse en otros ámbitos internacionales.<sup>47</sup> Por último, al igual que la Unasur y anteriormente el Mercosur, la CELAC declaró a la región como zona de paz con la inclusión de una cláusula democrática al estilo del Mercosur que respeta la no intervención, la protección de los derechos humanos y la diversidad.

Una cuestión medular a tener en cuenta es su la relación y superposición con la OEA. Los países del ALBA en sus intervenciones en las Cumbres de CALC proponían que la CELAC sea un organismo que reemplace al influenciado por Estados Unidos, mientras que los países más cercanos a Washington se oponían a esto y proponían que el nuevo organismo sea un foro de mayor alcance que el Grupo Río, pero no una institución que pudiera confundir su rol con el de la OEA. Sin embargo, apareció la síntesis por parte de los países

---

internacional para el desarrollo sustentable. · La unidad e integración de los Estados de América Latina y el Caribe. · Un diálogo permanente que promueva la paz y la seguridad regionales". Declaración de la II Cumbre CALC, México, 23 de febrero de 2010. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key\\_documents/cancun\\_declaracion\\_2010\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/cancun_declaracion_2010_es.pdf)

46 Además de las declaraciones relevantes sobre diversos temas, algunas declaraciones especiales del flamante organismo sobre diversos temas importantes de la coyuntura merecen ser señaladas: "Declaración especial sobre la defensa de la democracia y el orden constitucional"; "Comunicado especial sobre la necesidad de poner fin al bloqueo de Estados Unidos contra Cuba", "Comunicado especial sobre las Islas Malvinas".

47 La CELAC avanzó rápidamente en su reconocimiento institucional y ha tomado la relación con la UE como propia, reemplazando a las Cumbre de América Latina y Unión Europea por Cumbres CECLAC-UE.

del MECOSUR, que compartían una buena parte de las críticas del primer grupo hacia el viejo organismo interamericano, pero reconocían que tenía un estatus jurídico adquirido y que lo mejor era bregar por la creación de la instancia nueva, sin que esta remplace a la otra pero siendo algo más que un simple foro político. Esa síntesis logró el consenso de todos los países y fue, en alguna medida, lo que terminó de concretar la CELAC. De hecho, posteriormente la OEA reconoció la existencia de la CELAC.

A diferencia de varios cónclaves regionales en que los discursos presidenciales sobresalen, la CELAC demostró entre su reunión fundacional en Caracas, la primera Cumbre en Santiago de Chile (enero de 2013) y la segunda en La Habana (enero de 2014), que hubo una amplia actividad en los foros creados por el organismo, por ejemplo, los grupos de trabajos específicos sobre cuestiones de empleo, seguridad alimentaria y pobreza, migraciones, transporte, entre otros. A pesar de la diferencia entre los presentes políticos de sus miembros, hay una decisión de profundizar el trabajo de conjunto en temas acuciantes para Latinoamérica sobre los que sobran motivos para pensar de conjunto posibles soluciones. A su vez, consolidó su estatus de bloque, a partir del permanente diálogo y vínculo con la ONU, la Unión Europea y con otros organismos internacionales. Esta situación le valió el reconocimiento como entidad regional, que se concretó con la presencia de Ban Ki-moon, presidente de las Naciones Unidas, como también la presencia de José Miguel Insulza, por entonces titular de la OEA, entidad sobre la que se presenta como contracara.

En torno a declaraciones fuertes se reiteró lo que tanto la CELAC en su cumbre anterior como los foros mencionados, que dieron origen a ella, manifestaron: “el enérgico rechazo de la región al bloqueo impuesto por Estados Unidos a Cuba, al igual que cualquier otra medida coercitiva universal que afecte a un país de la región”. A su vez, se esbozó un respaldo a Cuba rechazando la inclusión de la Isla en una lista de países que promueven el terrorismo, elaborada por el Departamento de Estado norteamericano. También se abordó la cuestión Malvinas, por lo que la Argentina logró un importante respaldo en su reclamo por la soberanía,<sup>48</sup> y se declaró a la región como zona de paz.

---

48 El punto 50 del documento dejó expreso el respaldo a la Argentina en su disputa por la soberanía de las Islas Malvinas, con énfasis en la resolución por la vía pacífica y la negociación: “Reiteramos la más plena solidaridad con la República Argentina en su reclamo de soberanía de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y sus mares adyacentes”. Un adelanto ya lo había hecho el presidente de Cuba, Raúl Castro, al manifestar su “plena solidaridad” con la Argentina en el reclamo por la soberanía sobre las islas

En paralelo a este despliegue de las instancias previas y de las primeras cumbres de la CELAC, los reclamos hacia Estados Unidos intentaron, en primera instancia, seducir en la Cumbre de Trinidad y Tobago a un Barack Obama recién asumido luego de la era Bush. Si bien Obama pretendía reposicionarse en la región y, en esa dirección, esbozaba la promesa de un “trato entre iguales”, combinaba esta, a pesar de cierto relajamiento sobre la región luego de la Cumbre de Mar del Plata, con el mantenimiento de algunas líneas firmes en sus temas de interés político y económico sobre América Latina, como la instalación de bases militares en Colombia, la firma de TLC bilaterales que posteriormente serían la base de la Alianza del Pacífico, y actitudes ambiguas y hostiles en su relación con Venezuela. Hasta el reciente “giro” o “distinción” en la relación con Cuba, el resto de las promesas de un trato diferente con la región fueron básicamente eso, promesas. También en la siguiente Cumbre de las Américas, realizada en Cartagena, Colombia, en abril de 2012, evidenció que el proceso de acumulación política regional reclamaba otra relación con Estados Unidos, cuando unos días antes de la misma, Rafael Correa, presidente de Ecuador, anunciaba que “no concebimos una Cumbre de las Américas sin un país americano como Cuba, sin tratar temas trascendentales como el bloqueo criminal a Cuba rechazado por las Naciones Unidas, por la mayoría de las naciones del planeta, o la colonización de las Islas Malvinas”. El intento de mediación con Estados Unidos para que Cuba participara de ese foro, ofrecido por el flamante presidente Juan Manuel Santos de Colombia, fue rechazado por Estados Unidos, por lo que Cuba decidió no participar.

En la más reciente Cumbre de las Américas de Panamá, en abril de 2015 parecería que los reclamos latinos dieron sus frutos. La participación de Cuba, marcó evidentemente un hito en las relaciones interamericanas, ya que Estados Unidos, en proceso de diálogo con Cuba, no pudo negar que la Isla participara en tal evento y tuvo que acatar el pedido realizado por diversas instancias (Unasur, ALBA, CALC, CELAC) de este proceso de mayor coordinación política regional. En este cónclave, Estados Unidos no pudo relanzar algún tipo de relación armoniosa, menos afirmarse como interlocutor privilegiado de la región, más allá del momento que transita de recomposición en la relación con Cuba. A su vez, la mayor autonomía regional conseguida desde 2005 –aunque, por cierto, algo distendida por la consolidación de la Alianza del Pacífico, las continuas tensiones internas del Mercosur y

---

Malvinas y llamó al Reino Unido “a que acepte el diálogo y la negociación”, que hizo durante el discurso de apertura de Cumbre.

por la falta de profundización del bloque ALBA, y quizá mejor expresada en la Unasur y la CELAC– volvió a manifestarse doblegando el intento norteamericano de adjudicarse la distinción como un triunfo y un reposicionamiento regional. Una vez más, la falta de un documento final en la cumbre evidencia esta tensión entre el histórico interés de Estados Unidos de intervenir, dividir y controlar la región, con las tendencias a la unidad e integración de Nuestra América que tienen, con fisuras y continuidades, ya dos siglos de una vasta y rica historia.

### **A modo de cierre**

La derrota del proyecto ALCA en la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005 marcó un momento de reconfiguración de la historia reciente de América Latina en general y de la integración latinoamericana en particular. El modelo “comercialista” de integración, cuestionado a partir del año 2000, quedó desplazado desde el encuentro marplatense de noviembre de 2005 por la oposición desplegada por los países del Mercosur y Venezuela. Esto afirmó la tendencia de la repolitización de las iniciativas regionales y de una mayor coordinación política entre los países que integraban los bloques regionales. El rol jugado por un Mercosur en reconfiguración durante y luego de la cumbre –a pesar de sus tensiones y asimetrías internas–, la emergencia del ALBA como modelo solidario, cooperativo y alternativo de integración entre Venezuela y Cuba (luego Bolivia, Nicaragua y Ecuador entre otros) y la conformación de las instancias Unasur y, posteriormente CELAC, ambas sin la presencia de Estados Unidos, son señales de un nuevo ciclo que desplazó a un segundo plano la cuestión comercial, en consonancia con la emergencia de gobiernos posneoliberales.

El rechazo del ALCA obedeció a múltiples causas. En primer lugar, el recambio gubernamental en la Argentina y Brasil, en que a partir de Kirchner y Lula se le dio prioridad al Mercosur como principal espacio de inserción regional. A eso se le agregaba el lugar ocupado por Venezuela desde el fallido golpe de Estado de 2002 (que sacó a Chávez dos días del gobierno), como un activo opositor a las políticas norteamericanas en la región. Además, al igual que las negociaciones por el libre comercio en la OMC, el ALCA sufrió un cuestionamiento social. Entre 2001 y 2005, las acciones y manifestaciones de centrales sindicales, principalmente de la Argentina, Brasil y Uruguay y de movimientos sociales de varios países de la región (Cono Sur, países andinos y centroamericanos), instalaron la consigna “No al ALCA”,

un elemento central en la oposición al proyecto norteamericano. También los empresarios terminaron dando la espalda al proyecto. Por distintos motivos que los trabajadores, distintas fracciones empresariales locales objetaron el ALCA. Los sectores agroexportadores, al igual que en la OMC, demandaron la eliminación de los subsidios agrícolas norteamericanos como condición, mientras los sectores industriales reclamaron mecanismos de protección que menguaran la competencia de productos extranjeros con mayor productividad que traería la iniciativa norteamericana y, además, exigieron prolongar las fechas de implementación del proyecto.

Esta integración más politizada se extendió desde la Cumbre de Mar del Plata hasta el presente, al menos hasta 2015. En ese lapso, Estados Unidos, esfumada la posibilidad del ALCA y sin el apogeo de la época del Consenso de Washington, avanzó en la firma de acuerdos con Chile, Perú y Colombia, que constituyeron la base de la actual Alianza del Pacífico. El ALBA profundizó su desarrollo a partir de los vínculos solidarios y cooperativos entre Venezuela y Cuba, luego con la entrada de Bolivia y, posteriormente, de Nicaragua y Ecuador. Mientras, la Argentina y Brasil en el contexto del Mercosur, continuaron con su entendimiento regional, a pesar de los problemas que conserva el bloque hasta hoy en día y apostaron a solidificar otras instancias nuevas. En ese contexto se conformó la Unasur, una novedad por ser la primera instancia que aglutinó formalmente a todos los países de América del Sur en una iniciativa de vinculación regional. De igual forma, pero a escala latinoamericana, surgió la CELAC, desplazando la injerencia de la OEA, organismo en que el peso de Estados Unidos siempre fue muy importante.

Sin embargo, la permanente crisis económica global y el nuevo mapa del multilateralismo afianzado a partir de la emergencia de los BRICS, plantearon para algunos la búsqueda de alianzas extrarregionales con potencias emergentes, mientras que para otros la vuelta a la asociación con Estados Unidos y Europa. El contexto más reciente propone a algunos países profundizar este proceso más autónomo de integración construido desde Mar del Plata en pos de afrontar la cambiante y compleja situación económica y geopolítica global, mientras que a otros países la posibilidad de volver a las iniciativas del libre comercio con grandes potencias en pos de buscar algún efecto “derrame”. Por ejemplo, la reanudación de las negociaciones entre Mercosur y Unión Europea o las manifiestas intenciones de acercamiento a la Alianza del Pacífico por parte de los nuevos gobiernos de la Argentina y Brasil. Todo esto plantea un interrogante sobre el Mercosur y la apuesta

de estos países a las instancias Unasur y CELAC y abre una incógnita sobre el futuro mediato de este ciclo reciente de mayor coordinación y cooperación política que desarrolló la integración latinoamericana entre 2000 y 2015.

## Bibliografía

- Bernal Meza, Raúl (2013). “Modelos o esquemas de integración en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC)”. *IBERO-ONLINE.DE*, Instituto Iberoamericano de Berlín.
- Bilbao, Luis (2002). *Chávez y la revolución bolivariana. Conversaciones con Luis Bilbao*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL: Santiago de Chile.
- Espinosa Martínez, Eugenio (2013). “ALBA: Teoría y práctica de la integración regional. Una visión desde el Sur”. En Silva Flores, Consuelo y Martins, Carlos Eduardo, *Nuevos escenarios para la integración en América Latina*. Buenos Aires-Santiago de Chile: Arcis-CLACSO.
- Estay, Jaime y Sánchez Daza, Germán (2005). “Una revisión general del ALCA y sus implicaciones”. En Estay, Jaime y Sánchez Daza, Germán (comps.), *El ALCA y sus peligros para América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ferrer, Aldo y Jaguaribe, Helio (2001). *Argentina y Brasil en la Globalización. ¿Mercosur o ALCA?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fritz, Thomas (2007). *ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica*. Berlín: FDCL.
- Giacalone, Rita (1999). “Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y en el MERCOSUR”. *Aldea Mundo*, n° 22, pp. 51-60.
- Gilly, Adolfo (2002). *Chiapas: La razón ardiente. Ensayo sobre la rebelión del mundo encantado*. México: ERA.
- Gudynas, Eduardo (2005). “El ‘regionalismo abierto’ de la CEPAL: insuficiente y confuso”. *Observatorio Hemisférico*, International Relations Center.
- (2006). “Desde la integración blanda y el comercio rígido al regionalismo autónomo”. *Ecuador Debate*, n° 65.

- Guerrero, Modesto (2013). *Chávez: el hombre que desafió la historia*. Buenos Aires: Peña Lillo y Continente.
- Guillén Romo, Héctor (2001). "De la integración cepalina a la integración neoliberal". Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/36/1/RCE.pdf>.
- Gurbanov, Andrés y Rodríguez, Sebastián (2005). "EZLN: La permanencia de la revolución mexicana". *Periferias*, a. 9, n° 12.
- Hirst, Mónica (1996). *Democracia, seguridad e integración*. Buenos Aires: Norma.
- Estay, Jaime y Sánchez Daza, Germán (2005). "Una revisión general del ALCA y sus implicaciones". En Estay, Jaime y Sánchez Daza, Germán (comps.), *El ALCA y sus peligros para América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Kan, Julián (2010). "De la apertura comercial y la soberanía y autonomía regional. Un análisis de las tendencias de la integración latinoamericanas de las últimas décadas. El caso de UNASUR". *Ideação*, vol. 12, n° 1, pp. 79-100.
- (2013a). "Una relación particular. Clase dominante, gobierno y orígenes del MERCOSUR". En Kan, Julián y Pascual, Rodrigo (comps.), *Integrados(?): debates sobre las relaciones internacionales y la integración latinoamericana y europea*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- (2013b). "Regionalismo, liderazgo y consenso. La política exterior de Brasil para la región en la historia reciente". *Observatorio Latinoamericano*, n° 1, pp. 159-179.
- (2013c). "Relaciones internacionales, integración regional y política exterior: elementos para un abordaje desde la teoría crítica y esbozo de análisis del escenario latinoamericano reciente". *Globalización*. Disponible en: <http://rc-ci.net/globalizacion/2013/fg1691.htm>.
- (2014). "Del comercialismo a la repolitización del vínculo regional. Gobiernos, sindicatos y corporaciones empresarias ante el rediseño de la integración latinoamericana". En Schneider, Alejandro (comp.), *América Latina hoy. Integración, procesos políticos y conflictividad social en su historia reciente*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- (2015). *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos ante el MERCOSUR y el ALCA*. Buenos Aires: CICCUS-Imago Mundi.

- Katz, Claudio (2006). *El rediseño de América Latina, ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires: Luxemburg.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2002). “Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas de integración”. En Rapoport, Mario y Cerro, Amado Luis (comps.), *El Cono Sur. Una historia en común*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Morgenfeld, Leandro (2006). *El ALCA, ¿a quién le interesa?* Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- (2011). *Vecinos en Conflictos. Argentina y Estados Unidos en las Conferencias Panamericanas (1880-1955)*. Buenos Aires: Peña Lillo y Continente.
- Quintanar, Silvia (2012), “La Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA). Un nuevo proceso de regionalismo latinoamericano”. En Bernal-Meza, Raúl y Quintanar, Silvia (eds.), *Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China*. Buenos Aires: GEL.
- Rapoport, Mario (2008). “Argentina y el MERCOSUR: ¿Dilema o solución?”. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, vol. 17, n° 33-34, pp. 3-18.
- Rapoport, Mario y Cerro, Amado Luiz (comps.) (2002). *El Cono Sur. Una historia en común*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rapoport, Mario y Madrid, Eduardo (2002). “Los países del Cono Sur y las grandes potencias”. En Rapoport, Mario y Cerro, Amado Luiz (comps.), *El Cono Sur. Una historia en común*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sader, Emir (2006). “El lento y firme despuntar del ALBA”. *Le Monde Diplomatique*, edición 080, febrero.
- Sastre, Angelo (2005). “El ALCA y la política neoliberal: ¿hegemonía y dominación en América Latina”. En Estay, Jaime y Sánchez Daza, Germán (comps.), *El ALCA y sus peligros para América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Schvarzer, Jorge (2001). “El MERCOSUR, un bloque económico con objetivos a precisar”. En Sierra, Gerónimo (comp.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2003). “Sudamérica y el dilema de Colombia”. *SAAP*, vol. 1, n° 2, pp. 411-422.



# Néstor Kirchner: una mirada sobre la política exterior de su presidencia

## Integracionismo, internacionalismo y (re)construcción de un discurso hegemónico latinoamericanista

Viviana Mariel Burton

El nuevo ciclo político que comenzó en la Argentina con la llegada de Néstor Kirchner a la primera magistratura en 2003 está inserto en la coyuntura latinoamericana que, por esos años, también otros países de la región atravesaban procesos de recambio político en sus respectivas magistraturas como resultado de crisis institucionales, sociales y sobre todo económicas, producto de la profundización de los procesos de globalización y la implementación del neoliberalismo mediante las políticas auspiciadas por el Consenso de Washington y las recetas económicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) durante las décadas del ochenta y noventa.

Desde fines de siglo XX y en los primeros años del nuevo milenio aparecieron en América Latina varios gobiernos con tendencia de izquierda que compartieron la *idea* de que era necesario establecer un bloque regional para poder posicionarse mejor ante la nueva economía global. Los líderes regionales se percataron de que experiencias como el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) no iban más allá de acuerdos comerciales, que poco contribuían a la construcción de una *identidad* latinoamericana y caribeña.

El discurso político será uno de los instrumentos utilizados tanto por Néstor Kirchner como por los líderes regionales para (re)construir la *identidad colectiva* que permitiera llevar adelante la integración cultural, social

e ideológica, que contribuyera a la estabilidad política, identificando el enemigo común que se debe combatir: el *neo*-imperialismo norteamericano y a las políticas económicas del neoliberalismo que han conducido al agravamiento de las crisis sociales y al atraso y empobrecimiento de la región.

La idea de integración regional y profundización de los procesos democráticos propuesta en sus discursos solo será posible con la participación activa de la sociedad y los sectores antes excluidos de la toma de decisiones, ya que de las sociedades en general es de quien se espera el apoyo político para la legitimación de la unión entre los países impulsada por los presidentes de la región.

Observando estos acontecimientos de cambios profundos en la región nos surgieron entonces algunos interrogantes: ¿cuáles son las *ideas latinoamericanistas* en el discurso de Néstor Kirchner? ¿Cómo se articulan el pasado, el presente y el futuro en su discurso y con relación a la política interna de la Argentina y a la integración regional? Siendo el discurso un generador de sentidos: ¿a qué apela el discurso de Néstor Kirchner? ¿Cómo articula los contenidos y estrategias en la (re)construcción de una nueva hegemonía discursiva y una *identidad* latinoamericanista?

Este artículo parte del concepto de *matriz de discurso latinoamericanista* utilizado por Elvira Narvaja de Arnoux (2008) en su trabajo acerca del discurso latinoamericanista de Hugo Chávez. Nuestra intención es recorrer los discursos políticos de Néstor Kirchner producidos en el período 2003-2007 cuando fuera presidente de la República Argentina e intentar demostrar su adecuación a la *matriz latinoamericanista*. Analizaremos, además, el modo en que Kirchner articula la ideología del peronismo setentista con las *ideas* latinoamericanistas presentes en la coyuntura política, ambos elementos presentes en los lineamientos de la política exterior de su gobierno.

Para realizar la tarea que proponemos será necesario tener presente el “ethos”<sup>1</sup> discursivo desde el que Kirchner interpreta a la política, y concentraremos nuestra mirada en el especial énfasis del ex presidente por

---

1 “Diremos entonces que el ‘ethos’ se deriva del *tono* adoptado en el discurso y del ritmo de la palabra o de la escritura. El ethos ‘encarna’ la personalidad que el enunciador proyecta en su manera subjetiva de decir las cosas ‘garantizando’ así el contenido de su palabra y dotándola de una cierta ‘corporalidad’. Según el modo de comunicación adoptado (oral o escrito), hay que hablar de un *ethos oral* y de un *ethos escritural* para conferir corporalidad y garantía a su propia imagen discursiva, el enunciador se apoya en una serie difusa de las representaciones, esquemas o estereotipos culturales valorizados o desvalorizados dentro del contexto del imaginario sociocultural más o menos compartido por los hablantes de una comunidad” (Herrero Cecilia, 2006: 169).

reorientar la política exterior del país y propiciar la unidad regional que impulsará desde su llegada al gobierno.

## **Matriz latinoamericanista y bagaje ideológico político de Kirchner**

Elvira Narvaja de Arnoux sostiene que “la *matriz latinoamericanista* es una matriz discursiva conformada en la etapa de las guerras de la independencia y en los momentos iniciales de la organización de los primeros Estados nacionales hispanoamericanos”. Según la autora,

... el componente que, en general, desencadena la argumentación es la referencia a la amenaza militar-económica que impone tomar medidas para impedir que se concrete o avance. Este desencadenante va a generar, en el plano estilístico, el marcado tono épico de algunos tramos de los textos. En la matriz encontramos, además, un componente programático fuerte: se señalan detenidamente las medidas en los campos económico, financiero, jurídico, militar, territorial, educativo, cultural, de las relaciones exteriores, religioso, etcétera, que debería considerar una instancia colectiva, un congreso de los países convocados. Este componente programático se asienta en una declaración de principios –fundamentalmente, en relación con la convicción democrática y republicana– y se vincula con otros dos: el reconocimiento de la unidad ‘natural’ ya existente que solo deberá ser reforzada políticamente y un componente utópico que expone el cuadro de un futuro venturoso una vez lograda la unidad y que apela al tono profético. Otro componente articula la historización de las tentativas previas (como el caso del discurso de Hugo Chávez, que ella analiza en el libro) aparece ineludiblemente la figura emblemática de Bolívar –de lo que deriva el tono conmemorativo– con la explicación de lo que ha llevado al fracaso, en la que domina la crítica a los gobiernos. Esta sostiene la insistente distancia que se adopta respecto de aquellos y la afirmación del pueblo como el que va a poder llevar adelante la unión. Y, finalmente, otro componente es la referencia, que puede implicar un desarrollo histórico más o menos extenso, a las alianzas en Europa y, derivado de este, el contraste con la situación de nuestros países. Los textos construyen la figura enunciativa del militante y el intelectual crítico, portavoz y formador del pueblo (Narvaja de Arnoux, 2008: 42-43).

Esta matriz latinoamericanista se refuerza con una continuidad espacio-temporal<sup>2</sup> que en los discursos de Kirchner que recorre la historia del país y de la región, (re)actualizando el proyecto político de los héroes independentistas y vinculándolo con las necesidades del presente.

El discurso latinoamericanista, cuya *matriz* enunciativa se afirma en aquel *cronotopo* que dibuja un tiempo-espacio cuya continuidad de dos siglos se sostiene en la necesidad histórica del presente, que impone construir la integración regional y apoyarla en una armazón política. Pero esto solo se podrá lograr acabadamente si se movilizan los símbolos comunes que entramen el imaginario nacional amplio y si el tiempo de la revolución no se clausura (Narvaja de Arnoux, 2008: 61).

Pero a diferencia del caso de Hugo Chávez, en Néstor Kirchner vemos que la memoria discursiva<sup>3</sup> presente en su discurso es propia del ideario peronista y, fundamentalmente, de la militancia setentista. Ana Soledad Montero (2012) describe mediante una serie de tópicos que analiza, las continuidades existentes entre el discurso kirchnerista y el discurso militante de los setenta, señalando que es común observar una referencia al héroe que realiza una tarea épica, que con sacrificio y sufrimiento antepone el bienestar de la patria a su propia vida. El militante es un sujeto político dotado de convicciones y valores éticos que sueña con ver cumplidos los ideales de una patria libre, justa y soberana; que asume en esa búsqueda una posición no neutral e intransigente; que en su rebeldía transgrede el pragmatismo y asume el desafío y se permite pensar diferente, como cualquier hombre común. El espacio para producir el cambio es la política, es el ámbito en que dar las luchas (antes negadas por el cierre de los canales institucionales). La batalla contra el imperialismo y la liberación nacional ahora es contra el neoliberalismo implementado por las dictaduras militares en que el rol de la justicia y del Estado no es neutral.

---

2 La autora utiliza el concepto de cronotopo para denominar la espacio-temporalidad. Arnoux retoma dicho concepto de *cronotopo* proveniente del campo de la sociosemiótica, puntualmente del trabajo de Mijail Bajtín, quien lo aplica para referirse a la articulación de las categorías de tiempo y espacio en la novela, y lo traslada al análisis del discurso político. El *cronotopo* define “una representación del mundo que es marco y orientador de la acción política”.

3 Según la definición de Jean Jacques Courtine (1981), memoria discursiva remite al interdiscurso, al cuerpo sociohistórico de trazos discursivos previos. Es el modo de designar el hecho de que toda producción discursiva acontece en una coyuntura dada y coloca en movimiento formulaciones (tópicos y filiaciones históricas) anteriores ya enunciadas.

Como parte del “ethos” discursivo antes mencionado, podemos señalar que durante el gobierno peronista (1946-1955) se promovía la integración latinoamericana mediante el Tratado de Complementación Económica con Chile, al que luego fueron sumándose varios países más, Bolivia, Paraguay, Ecuador, Colombia, Venezuela. Este tratado inicialmente pretendía interesar a los demás países del continente en una acción económica común de mutua defensa, punto de partida para una integración que a futuro tuviera mayores alcances. Entre sus objetivos más importantes se enunciaban: crear un mercado ampliado evitándose las divisiones que pudieran ser utilizadas por los imperialismos dominantes, mejorándose así el nivel de vida de los casi doscientos millones de habitantes del Cono Sur. En *La hora de los pueblos* Perón sostenía que

La integración de la América Latina es indispensable: el año 2000 nos encontrará unidos o dominados, pero esa integración ha de ser obra de nuestros países, sin intervenciones extrañas de ninguna clase, para crear, gracias a un mercado ampliado, sin fronteras, las condiciones más favorables para la utilización del progreso técnico y la expansión económica, para evitar divisiones que puedan ser explotadas; para mejorar el nivel de vida de nuestros 200 millones de habitantes; para dar a Latinoamérica, frente al dinamismo de los “grandes” y el despertar de los continentes, el puesto que debe corresponderle en los asuntos mundiales y para crear las bases para los futuros Estados Unidos de Latinoamérica.

Solo mediante esta Comunidad Económica Latinoamericana se puede dar origen a un Mercado Común Latinoamericano y solamente ello puede asegurar, junto con nuestro propio esfuerzo y nuestro trabajo, superar la crisis económica y el subdesarrollo que agobia a nuestros países. Nadie se hace rico pidiendo prestado ni siendo objeto de la explotación ajena (Perón, 1968).

El ensayista e historiador Norberto Galasso, por su parte, retoma la frase de Perón y publica en el año 1975 un trabajo titulado “Unidos o dominados”<sup>4</sup> que habla de la balcanización de la región y sostiene:

---

4 Frase pronunciada por el general Juan Domingo Perón el 11 de noviembre de 1953 en su discurso en la Escuela de Guerra. Este concepto es desarrollado en profundidad en Perón, 1968.

Quebrada la Revolución Latinoamericana por las poderosas fuerzas económicas internacionales, aliadas a los terratenientes, mineros y comerciantes nativos, una a una fueron surgiendo esas ‘naciones’ que eran la contracara de la gran nación irredenta, los veinte nacionalismos impotentes que expresaban la ausencia del único nacionalismo soberano posible: el latinoamericano. En 1825, el porteñismo probritánico de Rivadavia crea las condiciones para la ‘separación’ de Bolivia, no obstante todos los intentos de Bolívar por evitarlo. Poco después, en 1828, los intereses mercantiles de Montevideo y de Buenos Aires, hábilmente dirigidos por Inglaterra a través del embajador Lord Ponsomby, logran crear ese ‘algodón entre dos cristales’ que se llamará Uruguay, dolorosa ironía a la indómita lucha unificadora sostenida por Artigas. Paraguay, que replegado durante años para no caer bajo la égida de la burguesía comercial de Buenos Aires, había alcanzado un singular desarrollo autónomo, será arrasado a sangre y fuego por la alianza del mitrismo, el coloradismo uruguayo y el Imperio esclavócrata del Brasil, con la bendición de su Graciosa Majestad Británica. En 1830 –el mismo año de la muerte de Bolívar– la gran Colombia se deshace y aparecen como repúblicas independientes Colombia, Venezuela y Ecuador. Diez años después (1839) llega a su fin la Confederación Peruana-Boliviana del Mariscal Santa Cruz. Poco más tarde se deshace también la Confederación de las Provincias Unidas de Centroamérica acaudillada por Morazán. Agentes imperialistas tipo William Walter provocan la disgregación total de América Central poniendo a cada pequeño país bajo la sujeción de los Estados Unidos. Ya Méjico había sido invadido por los yanquis quienes le habían engullido las dos terceras partes de su territorio. Sobre el fin de siglo, Cuba queda encadenada por la enmienda Platt y Puerto Rico es sojuzgado colonialmente bajo el eufemismo de ‘Estado Libre Asociado’. Poco después, en 1903, otro aventurero yanqui dirige un golpe en Panamá, provincia colombiana y logra segregarla para que el imperialismo pueda allí construir su canal. Así quedó despedazada la Patria Grande y los pequeños países comenzaron a vivir sus vidas pequeñas. Terratenientes, mineros y comerciantes de los puertos impusieron así su predominio y los ‘Estados desunidos de América Latina’ iniciaron cada uno su propio camino de frustración e impotencia (Galasso, 1975).

Observaremos que en su argumentación Néstor Kirchner hace converger los ideales de los próceres de las primeras revoluciones con las necesidades actuales de luchar contra el dominio (neo)imperialista, y realiza un despliegue por un recorrido histórico actualizando las consignas setentistas en frases como “una unión americana conjunta y solidaria” (1/2/2007) o

“unidos y solidarios” (23/7/2004) para referirse al proceso de integración que se impulsara desde su gobierno.

## **Néstor Kirchner llega a la presidencia**

“El flaco llegó porque otro lo hizo llegar y ganó porque otro decidió perder. [...] El flaco entonces toma la decisión de su vida, decide inventarse”.<sup>5</sup>

Ya en pasajes de su discurso inaugural, Kirchner establece una continuidad con los ideales de la izquierda peronista y una ruptura con la política de los noventa.<sup>6</sup> Manifiesta que “por mandato popular, por comprensión histórica y por decisión política, esta es la oportunidad de la transformación y del cambio cultural y moral”.

Como sostiene Dagatti –siguiendo a Aboy Carlés– este nuevo período que comienza el 25 de mayo de 2003 es presentado como un momento de “refundación”, que intenta “definir una frontera política entre un pasado demonizado, que se requiere aún visible y presente, y la construcción de un futuro venturoso que emerge como la contracara vis a vis de ese pasado que se pretende dejar atrás” (2011: 237).

La presencia del mandatario cubano Fidel Castro y otros líderes protagonistas del “giro a la izquierda” de la región (Paramio, 2006), que fueron especialmente invitados para el acto de asunción, no era casual. Néstor Kirchner estableció otra frontera política en el plano internacional y sostuvo que la prioridad para el gobierno en política exterior sería “la construcción de una América Latina políticamente estable, próspera, unida,

---

5 *Página/12*, contratapa, 31/5/2003: “Un flaco como cualquier otro”, por José Pablo Feinmann. En este artículo, el autor describe a Néstor Kirchner, denominándolo “Flaco”.

6 En tramos de su discurso recupera los ideales de la izquierda peronista cercana ideológicamente al socialismo y sostiene que “concluye en la Argentina una forma de hacer política y de cuestionar al Estado”. El objetivo es “reinstalar la movilidad social ascendente que caracterizó a la República Argentina, recuperando el rol del Estado para que actúe como reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión, promoviendo el acceso a la educación, la salud, la vivienda y protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad (trabajadores, jubilados, pensionados, usuarios y consumidores)”. Sostiene que a “comienzos de los 80 el acento estaba en mantener las reglas de la democracia y lograr la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político. [...] En los 90 la exigencia sumó la necesidad de la obtención de avances en materia económica, en particular, en el control de la inflación. La medida del éxito de esa política, la daban las ganancias de los grupos más concentrados de la economía, la ausencia de corridas bursátiles y la magnitud de las inversiones especulativas sin que importara la consolidación de la pobreza y la condena de millones de argentinos a la exclusión social, la fragmentación nacional y el enorme e interminable endeudamiento externo” (25/3/2003).

con bases en los ideales de la democracia y la justicia social”. La integración regional se convirtió en uno de los pilares de las políticas de Estado en su gestión (25/3/2005). Los presidentes Hugo Chávez (Venezuela) y Luiz Inácio “Lula” Da Silva (Brasil) serían desde entonces los socios políticos con quienes intentaría llevar adelante el proceso de integración regional y de alianza estratégica que permitiera ampliar y profundizar el Mercosur.

En los discursos de Kirchner, una serie de medidas fueron la clave para lograr mejorar la calidad de vida de la población desafiando así los paradigmas políticos y económicos vigentes.<sup>7</sup> Para él, la situación requería la construcción de un bloque de unidad política que generara mecanismos e instituciones sólidas para la inserción de la región en el mundo de manera inteligente ya que “ninguno de nuestros países es por sí solo ni tan grande ni tan fuerte como para prescindir del destino regional ante los fuertes vientos que caracterizan a la globalización” (17/12/2004).<sup>8</sup> En este pasaje vemos cómo se actualiza la idea de una Gran Nación fragmentada que debe lograr la independencia y la revolución democrática, aún inconclusas (Narvaja de Arnoux, 2008: 37).

Es clara la necesidad de la integración regional para lograr combatir los desafíos y desequilibrios del proceso de globalización y superar las consecuencias del neoliberalismo y las políticas de ajuste del Fondo Monetario Internacional.

Las consecuencias nefastas que las políticas de ajuste estructural y del endeudamiento externo tuvieron para el pleno ejercicio de los derechos humanos, en especial los derechos económicos, sociales y culturales, se viven y recorren trágicamente el mapa de inestabilidad latinoamericana. [...]

La falta de bienestar en nuestros pueblos es la raíz de las mayores inestabilidades. La gobernabilidad estará en riesgo si no creamos trabajo (4/11/2005).

No existe sistema político ni plan económico que pueda tener sustentabilidad mientras subsistan los actuales niveles acuciantes de pobreza y de desigualdad.

---

7 Fruto de una serie de reuniones promovidas por el Instituto de Economía Internacional durante 1989 emerge el Consenso de Washington, documento que sintetiza un decálogo de prescripciones sobre las “políticas de reforma” para avanzar en el *proyecto* neoliberal en el marco de una economía de mercado. Esta versión reflejaba la visión compartida por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) con sede en Washington –de allí su nombre– pero, especialmente, la del Fondo Monetario Internacional (FMI) (Williamson, 1990).

8 Los discursos de Néstor Kirchner fueron tomados, en su momento, de la página de la Casa de Gobierno: [www.casariosada.gob.ar](http://www.casariosada.gob.ar).

Esto no es algo que vaya a favorecer a un grupo de países, va a favor de la paz y la seguridad en el mundo (17/9/2004).

Pero no cualquier acuerdo será posible, la integración se debe basar en la cooperación y la complementariedad rechazando las propuestas como el ALCA<sup>9</sup> y sostiene que:

Debemos lograr que la globalización opere para todos y no para unos pocos. Por eso sostenemos que la integración económica regional y en la multilateralidad política se encuentran las llaves de un porvenir donde el mundo sea un lugar más seguro (4/11/2005).

El acuerdo posible será aquel que reconozca las diversidades y permita los beneficios mutuos. Un acuerdo no puede ser un camino en una sola vía, de prosperidad en una sola dirección, un acuerdo que no se haga cargo ni resuelva las fuertes asimetrías existentes no hará más que profundizar la injusticia y el quiebre de nuestras economías. Un acuerdo no puede resultar de una imposición en base a las relativas posiciones de fuerza (14/1/2004).

Podemos inferir que en su desarrollo argumental existen dos ejes en torno a la interpretación de la amenaza militar-económica. Un eje es de nivel regional y sostiene que la respuesta a la situación de los países sudamericanos es la integración regional a través de la profundización del Mercosur. El otro eje abarca una mirada más amplia sobre la coyuntura mundial reclamando una revitalización de los organismos internacionales, criticando la supremacía militar y económica de los Estados Unidos que, haciendo uso de su posición preferencial dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional, adopta decisiones unilaterales en temas de la agenda mundial.

Para Kirchner la estabilidad democrática está indisolublemente ligada al desarrollo sustentable de la región: “Sin desarrollo sustentable las crisis

---

9 En un encuentro realizado en 1994 en Miami el entonces presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, les expuso a los presidentes de los 34 países del continente (con excepción de Cuba) los lineamientos del acuerdo de libre comercio que impulsaba su país y que tenía por objetivo la creación de un área de libre tránsito comercial que abarcara desde Alaska hasta Tierra del Fuego. Dicho acuerdo contenía propuestas para discutir sobre la reducción de las barreras arancelarias y el acceso a mercados, bienes y servicios de intercambio comercial, inversión extranjera, privatización de bienes y servicios públicos, agricultura, derechos de propiedad intelectual, subsidios y medidas *antidumping*, libre competencia y resolución de diferendos.

institucionales y las caídas de los gobiernos democráticos seguirán siendo moneda corriente en nuestro continente. Gobernabilidad democrática está definitivamente vinculada con la viabilidad económica e inclusión social” (14/1/2004). Por eso el Mercosur debe ser mucho más que un tratado de libre comercio:

El Mercosur y la integración latinoamericana deben ser parte de un verdadero proyecto político regional (17/12/2004).

En el plano interno y regional sostenemos que la unidad latinoamericana debe ser la clave para lograr un desarrollo sustentable con inclusión (14/4/2005).

Como ya he señalado en otras oportunidades, el Mercosur tiene que ser el nombre de un formidable proceso de integración política, económica, comercial, social y cultural, que fortalezca a nuestras sociedades, refuerce su institucionalidad democrática, consolide el respeto por los derechos humanos y recupere niveles de dignidad social para todos los habitantes de la región, sin exclusiones (8/7/2004).

Entendemos que el Mercosur, la Comunidad Andina, la Comunidad Sudamericana deben ser los vehículos para lograr el retroceso de nuestros males. En el fortalecimiento de los organismos regionales y en la construcción de la unión sudamericana está la base de nuestro futuro (14/4/2005).

Cambio de época que debe estar signado por un proceso de inserción internacional políticamente gobernado. Con Estados fuertes en el cumplimiento de su rol de garante de pleno ejercicio de la ciudadanía. Y con un bloque que sea la expresión ampliada de esta capacidad de nuestros Estados nacionales (8/7/2004).

Se advierte en estos pasajes que, para Kirchner, la política es el ámbito para la materialización de las *ideas* que se plasmarán en la construcción de las instituciones y los mecanismos que otorguen el marco normativo al proceso de integración. En palabras de Mouffe (2007) se podría sostener que Kirchner ubica a *lo político* por sobre los lineamientos económicos de la década anterior, es el espacio de conflicto y antagonismo, y a *la política* como ámbito, como conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea determinado orden, organizando la coexistencia humana en el contexto de la conflictividad derivada de lo político. En este sentido es central en su argumentación la recuperación del rol de los Estados nacionales:

... nosotros diferenciamos con toda claridad lo que es gasto público y qué es inversión pública, porque los economistas neoliberales siempre quieren confundir el gasto público con la inversión en infraestructura. En esto con una clara visión neokeynesiana, nosotros creemos que cuando se gasta en inversión pública se gasta en desarrollo, en infraestructura, en posibilidades de construir una nación y un pueblo, cuando se construyen servicios, cuando se invierte en gasoductos, en escuelas, en hospitales, en viviendas para nuestra gente, eso no es gasto público, eso es dignificar a nuestros pueblos para que tengan el nivel y la calidad de vida que nuestros pueblos se merecen. Esa es la diferencia central que tenemos con el neoliberalismo (10/8/2007).

Sabemos que el mercado organiza económicamente, pero no articula socialmente. Debemos hacer que el Estado ponga allí, donde el mercado fluye y abandona. Es el Estado el que debe actuar como gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad del acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno (4/11/2005).

La nueva situación que enfrenta la región y el mundo requiere nuevas respuestas que la visión pragmática de la economía ortodoxa no está en condiciones de dar. El mundo se enfrenta a nuevos desafíos y en este sentido los gobiernos deben tener firmeza en la discusión de los intereses de los pueblos a los que temporalmente les toca representar:

Multilateralismo en la marcha hacia el nuevo orden mundial y continentalismo para el logro de un desarrollo sustentable con inclusión social deben ser las divisas de toda Latinoamérica, para encontrar un territorio de unidad en la acción que nos permita llevar a la práctica nuestros ideales (1/2/2005).

La globalización tiene que operar para todos y no para unos pocos, y la bilateralidad, el multilateralismo y el regionalismo tienen que ser herramientas de búsqueda de un mundo más próspero y más seguro. América Latina y Argentina marchan hoy hacia el cambio y necesitan consolidar su crecimiento, lograr calidad institucional, atraer inversiones productivas, aumentar su productividad, mejorar la distribución del ingreso y crear empleo decente de manera constante (14/4/2005).

La integración regional para alcanzar los objetivos planteados requiere de la ampliación de las democracias locales que otorguen legitimidad al proceso. En ese sentido es responsabilidad de los líderes transmitir a los ciudadanos la importancia que dicho proceso representará para el desarrollo de la vida y la cultura de los pueblos de la región, generando expectativas de mejorar las condiciones de vida actuales y futuras. Lograr la participación dependerá de un mayor entrelazamiento de las agendas de los países miembro:

Si el Mercosur pasa a ocupar el interés de nuestros pueblos será irreversible su construcción, y nuestros países avanzarán en la calidad de vida de sus habitantes y en su capacidad de interlocución mundial (4/7/2007).

No habrá destino individual para países de nuestra región, estamos unidos por la historia para dejar atrás un pasado de sufrimiento social, de subordinación y de injusticia, y proyectarnos al mundo con la misma fuerza con la que conquistamos hace dos siglos la independencia (21/4/2004).

Luego de que fracasaran las luchas independentistas del siglo XIX que perseguían la unión como objetivo principal para la región, a mediados del siglo XX se instauraron dictaduras cívico-militares que implementaron el neoliberalismo y Kirchner sostiene que en ese momento histórico los gobiernos se “integraban” para oprimir a sus pueblos y llevaban a nuestros países al borde del enfrentamiento armado (9/12/2005). La situación política interna de los países hacía que la integración regional no estuviera presente en las agendas de los mandatarios debido a que imperaba el discurso hegemónico que establecía una subordinación de los intereses nacionales a las necesidades económicas de los países centrales.

Pero en este cambio de época, se requiere de nuevos paradigmas y en el multilateralismo está la respuesta para lograr el equilibrio y la estabilidad democrática. La voz de Latinoamérica debe recuperar su fuerza, “la integración regional debe ayudar a potenciar nuestras voces en el mundo” (17/10/2003). Los organismos multilaterales internacionales y el gran país del norte “miran con la nuca” (14/4/2005) la situación de la región y los representantes de los pueblos latinoamericanos unidos en un bloque con intereses y objetivos comunes deben tener la valentía y la decisión política de levantar la voz que haga saber que se “terminó la idea de una América del Sur cenicienta del mundo y que no queremos ser más el patio trasero,

sino que queremos ser parte activa de la construcción de los nuevos tiempos que nos esperan” (19/1/2006). Por eso:

Los latinoamericanos tenemos que entender que es hora de forjar la unidad, que es hora de forjar nuestra identidad, que es hora de tener una voz conjunta ante el mundo, que tenemos que sentirnos orgullosos de los que somos, de dónde venimos, de nuestras raíces, de nuestras calidades nacionales, que son centrales y fundamentales (20/10/2006).

### **Construcción de una nueva(?) identidad latinoamericanista y una hegemonía discursiva**

Como vimos, en el desarrollo argumentativo de Néstor Kirchner podemos establecer que, además de la actualización de la matriz latinoamericanista, hay una actualización del discurso setentista que sostiene que la liberación de la patria está supeditada a la lucha contra el neoliberalismo, como bien lo explicara Montero (2012).

La espacio-temporalidad existente en el discurso del ex mandatario encaja en lo definido por Narvaja de Arnoux como *cronotopo bolivariano* (bolivariano en el caso de Hugo Chávez, ya que en el discurso de Kirchner está claramente marcado por su ideología peronista), y sostiene que –el tiempo de la revolución y la independencia abierto hace dos siglos, en un espacio continental a reconstruir la tarea todavía inconclusa– incide en el tipo de subjetividades que el discurso moldea y reconoce, en la marcación de las efemérides y celebraciones, en las figuras que privilegia, en el ritmo que asigna a los acontecimientos y en las memorias que convoca: trayectos, personajes, textos, unidades léxicas. Esto último nos lleva a comprender la necesidad de la construcción de un discurso hegemónico (o contrahegemónico) y que es a través del discurso en que Kirchner apelará a la construcción de consensos que sustentaran política y socialmente la integración, y en el cual se desplegarán los componentes de base de la matriz, el “cronotopo” y la temporalidad del ideario independentista.

En Kirchner, la temporalidad se manifiesta en la continuidad discursiva que trae del pasado los ideales de los próceres que lucharon por la independencia de la colonia española y vieron frustradas sus luchas por la aparición del imperialismo británico primero y luego estadounidense sobre los territorios latinoamericanos en los siglos XIX y XX. En el análisis de

la situación coyuntural no existe para Kirchner la posibilidad de una salida individual. En un diálogo mantenido con el filósofo José Pablo Feinmann (2011: 97 y 241), Kirchner expresaba:

–No creo que hoy –hoy, eh– construir poder sea algo posible de reducir al ámbito nacional. Y con esto vamos a la cuestión de América Latina. Acá ya nadie se salva solo.

–No hay liberación nacional.

–Eso está muerto. O la cosa es continental o no va...

Y más adelante decía: “Lo del Mercosur es esencial. Sin eso, América Latina se estanca. No avanza más. Como siempre. O sea, lo del ALCA no tiene que pasar”.<sup>10</sup>

Las luchas estériles entre países hermanos en las que una y otra vez cayó la región son para Kirchner muestra de la visión cortoplacista y de intereses mezquinos de las dirigencias anteriores, que a lo largo de la historia se han entregado a las imposiciones y beneficios económicos de los países desarrollados. La lucha de hoy sigue siendo la misma que la de los padres fundadores de nuestras repúblicas:

... la permanencia del proyecto político permite que presente y pasado se interpenetren, convivan en una cercanía que hace ingresar a los próceres en nuestra cotidianidad a la vez que nos asigna como sujetos políticos –inscritos en el tiempo largo de la misión que debe ser cumplida– un destino épico: el pasado está inscripto en el presente no como huella sino como mandato de seres próximos dentro del *cronotopo bolivariano* (Narvaja de Arnoux, 2008: 73).

Las raíces históricas y culturales compartidas, los profundos lazos de estrecha colaboración que soñaron, que proyectaron juntos y comenzaron a construir José de San Martín y Simón Bolívar, en Guayaquil, unen fraternalmente a nuestros pueblos y nos obligan a realizar nuestro mayor esfuerzo para hacer de la cooperación el sustento de una asociación franca y profunda, asentada en la confianza, en la solidaridad y en la complementación (22/7/2004).

El pasado es entonces la fuerza operante que orienta el sentido de la lucha en el mundo actual. En la espacio-temporalidad discursiva de Kirchner se

---

<sup>10</sup> José Pablo Feinmann desarrolla la relación entre el filósofo y Néstor Kirchner, que se inició en el año 2003 y terminó en 2006 y muestra un perfil desconocido del expresidente.

puede establecer una continuidad entre la lucha contra el viejo imperialismo, ahora actualizada en la lucha contra el neoliberalismo en la región. En este sentido y continuando el planteo de Narvaja de Arnoux vemos que la *batalla* es la imagen cronotípica de la transformación política, y es precisamente el ámbito de la *política y lo político* –en los términos de Mouffe– desde donde Néstor Kirchner pretende impulsar los cambios estructurales que permitan responder inteligentemente a la globalización: “La batalla se libra en cada uno de nuestros territorios” (16/12/2003); “Si la desigualdad gana la batalla no existe desarrollo sustentable” (14/1/2004); “Producir el cambio es la batalla que tenemos que dar sin miedo, con la comprensión y el acompañamiento de nuestra gente” (12/8/2005); “Estamos convencidos de que la integración es la gran empresa política de nuestra época” (4/7/2006); “Si bien la integración económica es importante, mucho más importantes es la integración política, la integración de ideas, la integración de solidaridades” (17/7/2006).

Narvaja de Arnoux plantea entonces que: “en lo que hay que insistir es en que, por un lado, no se convoca cualquier pasado sino aquel que puede vincularse con el combate presente y, por el otro, que esta convocatoria se hace desde posiciones sociales que luchan por imponer un sentido histórico a los procesos en marcha” (Narvaja de Arnoux, 2008: 77).

Por tal motivo, no será posible cualquier modelo de integración pues:

... creemos en la integración social y cultural de nuestros pueblos; creemos firmemente en la integración latinoamericana con una plataforma de fortalecimiento regional que nos permite insertar a nuestras naciones en el mundo en condiciones más equitativas donde nuestra voz pueda volver a oírse con claridad y convicción, sabiendo que de nuestro esfuerzo y de la generación de recursos genuinos a través de acciones comerciales conjuntas depende, en gran medida, la solución de los problemas que aquejan a nuestra gente (22/7/2004).

El espacio sudamericano tiene identidad propia y desde esa identidad nos insertamos en el mundo, se equivocan quienes ven a la globalización como un proceso homogeneizador, por el contrario, una estrategia de esas características llevará indefectiblemente al fracaso. Tenemos que estar integrados al mundo, pero no de cualquier manera. No se puede construir la integración a partir de los subsidios, de las barreras arancelarias y para/arancelarias. La integración requiere para ser efectiva que sea equitativa para las partes, queremos una integración atractiva para todos y no para una mayor dependencia (20/7/2006).

Mercosur no representa un simple proceso de desmantelamiento arancelario ni se reduce a la creación de un mercado común [...]. Somos aún más ambiciosos, aspiramos a conformar un espacio económico, político y cultural unificado que nos permita crecer como naciones integradas y modernas (17/10/2003).

Mediante la construcción política y una profundización del Mercosur, impulsando la ampliación hacia todos los países de la región, es que se podrá lograr el afianzamiento de los vínculos sociales y culturales recuperando, por fin, la autoestima, la confianza y la identidad latinoamericana. Venezuela se convirtió en uno de los primeros países en formalizar su pedido de adhesión como miembro pleno del Mercosur y en ocasión de la firma del protocolo de adhesión en Caracas, Néstor Kirchner manifestó: “estamos dando y generando un verdadero ejemplo para la construcción de la Patria Grande que soñaron San Martín y Bolívar” (5/7/2006).

En este pasaje observamos cómo en su desarrollo argumentativo, Kirchner realiza una analogía entre los sueños de los Libertadores y los sueños de la reconstrucción Latinoamericana del presente. Las coincidencias de San Martín y Bolívar son actualizadas por los líderes regionales que deben enfrentar con creatividad el desafío de lograr la felicidad de los pueblos (re)estableciendo la integración a través de la solidaridad, la equidad, la inclusión y la utilización de los recursos propios (humanos y naturales) para hacer frente a la globalización.

La recuperación del proyecto político integracionista es fruto de los procesos democráticos que fueron surgiendo en las últimas décadas del siglo xx en la región. Aparece de manera frecuente en su argumentación la importancia la integración cultural y la recuperación de la identidad latinoamericana. La idea de construcción de un bloque, de una alianza estratégica, debe estar basada en la afirmación de las semejanzas y el respeto hacia la diversidad y las necesidades de los pueblos que la componen. La recuperación de la *identidad* latinoamericana es fundamental para la consolidación y ampliación de las democracias y esto requiere la movilización y la participación de la sociedad civil. Estas necesidades –como bien señala Narvaja de Arnoux al desarrollar el concepto de *cronotopo* y que repetimos aquí–, están referidas a la exigencia de incidir en el tipo de subjetividades que el discurso moldea y reconoce requiriendo de la movilización de símbolos comunes.

Es pertinente mencionar que el discurso de Néstor Kirchner se desarrolla en un contexto internacional en que la región se prepara para celebrar

los bicentenarios de sus respectivas independencias de España. Para tal fin se establecieron comisiones nacionales que promovieron y coordinaron actividades conjuntas entre los países. Dentro de cada país también se elaboraron proyectos artísticos en áreas de interés común, la generación de espacios de debate y reflexión de la historia compartida y “nuestros proyectos comunes como naciones latinoamericanas” (Pérez Cruz, 2009: 53). Consideramos que este clima de época aparece como un telón de fondo en que Kirchner se inserta y a la vez le sirve como caja de resonancia para desplegar sus ideas latinoamericanistas.

La consolidación de la integración regional y el armazón político que la sostenga está determinada por la continuidad del proyecto político iniciado en las guerras de la independencia y que mantuvo su vigencia en diferentes intentos a lo largo de la historia.

Cuando Néstor Kirchner asume la primera magistratura y debido a la coyuntura económica e ideológica internacional del momento, se estaba –a su entender– ante la necesidad de una integración social, cultural y sobre todo política que diera un paso más allá y materializara en instituciones sólidas las *ideas* sostenidas en el discurso.<sup>11</sup>

Kirchner establece una frontera política con el pensamiento hegemónico<sup>12</sup> de la década anterior ya que “la ideología del pensamiento único estaba en crisis” y “han quedado demostradas las limitaciones de la sola apertura e integración financiera” (14/1/2004).

---

11 Aunque excede el alcance del presente trabajo no podemos dejar de mencionar que durante el período analizado se sentaron las bases de lo que hoy es Unasur, producto de la materialización de las ideas de unidad, integración cultural y lucha contra la exclusión y la pobreza sostenida en el discurso de los líderes regionales. En 2004, durante la III Reunión de Presidentes de América del Sur, en lo que se conoce como la declaración de Cuzco, se crea la Comunidad Sudamericana de Naciones. En esa declaración se retoman las ideas independentistas y de integración invocando a los héroes de la primera revolución, allí observamos el despliegue de la *matriz latinoamericanista* y el *cronotopo bolivariano*. Se sostiene que: “Los Presidentes de los países de América del Sur reunidos en la ciudad del Cuzco en ocasión de la celebración de las gestas libertarias de Junín y Ayacucho y de la convocatoria del Congreso Anfictiónico de Panamá, siguiendo el ejemplo de El Libertador Simón Bolívar, del Gran Mariscal de Ayacucho Antonio José de Sucre, del Libertador José de San Martín, de nuestros pueblos y héroes independentistas que construyeron, sin fronteras, la gran Patria Americana e interpretando las aspiraciones y anhelos de sus pueblos a favor de la integración, la unidad y la construcción de un futuro común, hemos decidido conformar la Comunidad Suramericana de Naciones”. Luego de ese primer paso que significó la Declaración de Cuzco, en 2008, se estableció la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

12 Como afirma Ernesto Laclau, discurso hegemónico se conforma mediante la construcción de fronteras que delimitan antagonismos y equivalencias.

La liberación otrora nacional es ahora regional y continental. La construcción de una nueva hegemonía discursiva será el resultado de la articulación de las demandas sociales que han permanecido insatisfechas debido al retiro del Estado y la exacerbación de la lógica del mercado. Entonces el fortalecimiento de las democracias, el incremento de la calidad de las instituciones, el respeto a los derechos y a la dignidad del ser humano, la seguridad, la exclusión social, la inequidad, la injusticia, la lucha contra la concentración económica, la pobreza, la generación de empleo y el acceso a la educación, la salud y a la vivienda son las demandas que se articularán y construirán la cadena equivalencial, dando por resultado un discurso hegemónico con el que Kirchner pretenderá movilizar las pasiones, la dimensión afectiva de las identidades colectivas, para lograr el consenso y el apoyo social a la integración. Como sostiene Mouffe:

... para actuar políticamente, las personas necesitan ser capaces de identificarse con una identidad colectiva que les brinde una idea de sí mismas que puedan valorizar. El discurso político debe ofrecer no solo políticas, sino también identidades que puedan ayudar a las personas a dar sentido a lo que están experimentando y, a la vez, esperanza en el futuro (Mouffe, 2007: 32).

Como ya hemos manifestado, se pueden establecer dos ejes en el análisis de Néstor Kirchner en el plano de la política internacional. Una mirada micro, podríamos decir, vinculada directamente con los problemas de desarrollo de los países latinoamericanos y la consolidación del bloque regional. En esta mirada la integración ocupa un lugar central en su argumentación. Su discurso es además convocante, apela a la participación de los “trabajadores, empresarios, gente de la cultura, de los credos religiosos, del deporte y de la vida social en general para ser los grandes protagonistas de este emprendimiento” (4/7/2006).

Retomamos en este punto lo desarrollado por Mouffe cuando plantea el error de pensar que con el fin del mundo bipolar y la supremacía económico-militar de Estados Unidos al finalizar la guerra fría, el mundo entraría en una etapa de diálogo y consenso, desapareciendo la distinción entre nosotros y ellos y, por lo tanto, la erradicación del conflicto. Esta situación ocasionó, según esta autora, la imposibilidad de contar con mecanismos en que los conflictos fueran canalizados. No aceptar al agonismo y la existencia de un mundo plural, multipolar, donde los equilibrios estén proporcionados por varios polos regionales, encierra riesgos globales en que los

resultados visibles de nivel internacional son la aparición del terrorismo, la violencia, la alteración de la paz y el peligro de las democracias.

Existe también en Kirchner una mirada crítica a esta visión *pospolítica* y está presente en sus discursos, fundamentalmente en las alocuciones ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. La frontera política y el antagonismo está marcadamente establecido entre el neoliberalismo económico desplegado (fundamentalmente por Estados Unidos) en la región y las nuevas dirigencias políticas que se disponen a respetar el mandato de los pueblos que ya no soportan más los niveles de exclusión y de pobreza a los que fueron sometidos. Los canales institucionales y democráticos en la región deben ser en gran parte construidos, pero en el nivel global Kirchner sostiene que deben ser reedificados para adecuarse a los cambios ocurridos desde la caída del muro de Berlín y el final de la Guerra Fría. La superioridad técnico-económica y militar de Estados Unidos en el nivel mundial, la imposición del neoliberalismo implementada desde Washington con las consecuencias nefastas para una gran cantidad de poblaciones, pone a los organismos internacionales ante la situación de realizar un rediseño de los mismos para enfrentar los desafíos del nuevo orden mundial. Es recurrente el pedido que realiza para lograr la revitalización de dichos organismos como ámbitos de representación global y en que el respeto a los derechos humanos, al derecho internacional y a la multilateralidad para enfrentar los riesgos del terrorismo y lograr la paz. La recuperación de la política como sistema de instituciones en que los conflictos encuentren una resolución de forma agonista es lo que dará estabilidad a las democracias. En el discurso de Néstor Kirchner observamos que la respuesta a la coyuntura actual sigue siendo la misma que hace dos siglos: la unión regional. Pero la unión debe estar sustentada por una institucionalidad planetaria que reconozca y respete a todos los países del mundo.

## Conclusiones

En el momento en que escribimos este trabajo, Latinoamérica ha avanzado y profundizado la integración regional, construyendo instituciones políticas que en el período analizado estaban presentes de manera embrionaria tanto en el pensamiento de Néstor Kirchner como en el de otros líderes regionales. La trascendencia y el impacto en la política y la economía mundial de la aparición de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y más recientemente la Comunidad de Estados Latinoamericanos

y Caribeños (CELAC) queda de manifiesto en el hecho de la transformación de las economías regionales atrasadas en mercados competitivos, así como también en el logro de la estabilización de la zona como una región de paz que ha sabido resolver serios conflictos políticos entre algunos de sus países miembros y, además, por el rechazo a todo intento de interrupción de los gobiernos democráticos elegidos constitucionalmente por sus pueblos. Este presente latinoamericano refuerza nuestro interés en el análisis del período 2003-2007 en que Néstor Kirchner –que al momento de su fallecimiento en octubre de 2010 ocupaba el cargo de primer Secretario General de Unasur– comienza a (re)construir mediante su política exterior los vínculos con los países latinoamericanos, en la idea de recuperación del proyecto de la Patria Grande que llevaran adelante los próceres del siglo XIX y que Juan Domingo Perón retomara a fines de la década del sesenta. Mediante el análisis del discurso de Kirchner y la exploración de ideas que realizamos, logramos establecer la adecuación de su pensamiento con lo desarrollado por Narvaja de Arnoux en la definición conceptual de la matriz latinoamericanista.

A modo de cierre construiremos lo que sería –según nuestra perspectiva– una posible matriz del discurso kirchnerista basándonos en algunas diferencias sustentadas con nuestro análisis y en las características particulares de nuestro caso de estudio.

Cada uno de estos componentes ha sido rastreado en el discurso de Néstor Kirchner. Pudimos observar entonces que para Kirchner la amenaza económico-militar está dada por la supremacía tecnológica de Estados Unidos y la falta de multilateralismo en las decisiones que afectan los intereses de la región. La respuesta es la integración, la profundización del Mercosur y la regeneración de los organismos internacionales. El componente programático reúne las demandas insatisfechas que durante los últimos treinta años se acumularon en la población de los países sudamericanos con la aplicación del neoliberalismo económico y que en la Argentina expresó su rotundo fracaso, convirtiéndose en un caso emblemático con el estallido social de la crisis política, económica, institucional y cultural del año 2001. La decisión política de los líderes y la legitimación del proyecto integracionista por parte de las sociedades serán fundamentales para llevar a cabo el cambio de paradigma que necesita la región en su conjunto. Un momento de trascendencia en este sentido es la realización en Mar del Plata de la IV Cumbre de las Américas en que los líderes regionales sepultaron el proyecto del ALCA defendido sobre todo por Estados Unidos.

Las referencias al modelo integracionista desarrollado en Europa en ese período son sostenidas como un modelo más solidario y un ejemplo a imitar. Desde la política y las instituciones se deben dar las respuestas en un trabajo conjunto entre los que ocupan cargos públicos y el pueblo en general. Su discurso es amplio y convocante. También Kirchner incluye a empresarios, intelectuales, gente de la cultura, de diversos credos religiosos, etcétera. En él se articula toda una serie de demandas que permanecían sin respuestas y que en la coyuntura política en la que Kirchner asume pueden ser atendidas mediante una alianza estratégica con los países de la región. En esa perspectiva, Kirchner construye su discurso latinoamericanista y se inserta junto con el de otros líderes como Hugo Chávez y Lula Da Silva en la lucha por lograr una nueva hegemonía discursiva. Los acuerdos comerciales no bastan para lograr el despegue de la economía regional. La construcción de instituciones que otorguen un armazón que sustente la idea de integración, proporcionará también una estabilización y profundización de las democracias en los países miembros. La historización de las tentativas previas (y también el cronotopo) conectan pasado, presente y futuro en el discurso de Kirchner. Aquí aparecen las referencias a los ideales independentistas de los próceres latinoamericanos, pero también, y de una manera muy marcada, las referencias a los ideales de su militancia en el peronismo setentista. Se distancia de la clase dirigente de los noventa y cuestiona a los organismos internacionales de crédito que son señalados en su discurso como responsables del deterioro social y la pobreza endémica que afecta a la región. La idea de unión es ampliada al campo social y cultural que, además de lograr un intercambio económico favorable y equilibrado que respete las necesidades de cada país, busca recuperar la identidad latinoamericana mediante la revalorización de la cultura y la historia compartida.

## **Bibliografía**

- Bajtín, Mijail M. (1989). "Las formas del tiempo y del cronotopo en la novela". En *Teoría y estética de la novela*. Madrid: Taurus.
- Biglieri, Paula (2003). "Los *cacerolazos*: antagonismo y crisis en diciembre de 2001". Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política, Rosario.
- Chumaceiro, Irma (2003). "El discurso de Hugo Chávez: Bolívar como estrategia para dividir a los venezolanos". *Boletín de Lingüística*, vol. 15, n° 20, pp. 22-42.

- Courtine, Jean Jacques (1981). "Analyse du discours politique. Le discours communiste adressé aux chrétiens". *Langages*, a. 15, n° 62.
- Dagatti, Mariano (2011). "Ethos y gobernabilidad. La construcción de una imagen de sí en los discursos públicos de Néstor Kirchner durante su primer año de gobierno (2003-2004)". Tesis de Maestría en Análisis del Discurso, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: Mimeo.
- Feinmann, José Pablo (2011). *El Flaco*. Buenos Aires: Planeta.
- Galasso, Norberto (1975). *América Latina: Unidos o Dominados*. Buenos Aires: Convergencia.
- Gramsci, Antonio (2011 [1949]). "El número y la calidad en los regímenes representativos". En *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Herrero Cecilia, Juan (2006). *Teorías de Pragmática, de lingüística textual y de análisis del discurso*. Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal (1987). *Hegemonía y estrategia Socialista: hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lohbauer, Christian (2002). "Mercosur: perspectivas y relaciones exteriores". *Revista Argentina de Ciencia Política*, n° 5/6, diciembre.
- Montero, Ana Soledad (2012). "¡Y al final un día volvimos!" *Los usos de la memoria en el discurso kirchnerista (2003-2007)*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mouffe, Chantal (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Narvaja de Arnoux, Elvira (2008). *El discurso latinoamericanista de Hugo Chávez*. Buenos Aires: Biblos.
- Paramio, Ludolfo (2006). "Giro a la izquierda y regreso del populismo". *Nueva Sociedad*, n° 205, pp. 62-74.
- Pérez Cruz, Felipe (2011). "Para pensar el bicentenario de la primera independencia latinoamericana y Caribeña". En Pérez Cruz, Felipe y Suárez Salazar, Luis, *Bicentenario de la primera independencia de América Latina y el Caribe*. La Habana: Ciencias Sociales.
- Perón, Juan Domingo (1968). *La hora de los pueblos*. Madrid: Norte.

Silva, Eduardo (2009). *Challenging Neoliberalism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Suárez Salazar, Luis (2009). “Las bicentenarias luchas por la verdadera independencia de nuestra América: algunas lecciones de la historia”. En Pérez Cruz, Felipe y Suárez Salazar, Luis, *Bicentenario de la primera independencia de América Latina y el Caribe*. La Habana: Ciencias Sociales.

Williamson, John (1990). “What the Washington Consensus means by policy reforms”. En *Latin American adjustment: how much has happened*. Washington: The Institute for International Economics.



**PARTE 2**  
**Estudios de casos**



# **Integración hidrocarburífera de la Argentina con la región**

## **Herencias, urgencias y cooperación en el escenario posneoliberal**

Ignacio Sabbatella

### **Introducción**

Durante la primera década del siglo **xxi** se intensificó el proceso de integración sudamericano en el contexto de profundos cambios políticos y sociales que tuvieron lugar como resultado directo de la crisis de la hegemonía neoliberal en buena parte de la región. Nuevos proyectos políticos, surgidos al calor de esta crisis, cuestionaron la supremacía del mercado y repusieron el rol protagónico del Estado en el manejo de la economía doméstica, aunque con distintos matices ideológicos. Buena parte de esos proyectos concibe positivamente una mayor integración regional frente a los desafíos externos que impone la globalización neoliberal y a los desafíos internos que impone la construcción de gobernabilidad.

El gobierno venezolano, durante las sucesivas presidencias de Hugo Chávez, fue el principal impulsor de las iniciativas de integración regional a partir de un proyecto que tenía como principales variables la promoción de un orden multipolar, el rechazo al neoliberalismo y la difusión de las ideas bolivarianas (Briceño Ruiz, 2010). Un elemento fundamental de la estrategia de cooperación regional del gobierno de Chávez fue el desarrollo de una “diplomacia petrolera”, mediante programas de venta de crudo y combustibles a precios reducidos y en condiciones especiales de pago (Briceño Ruiz, 2010: 110). La promoción de estas iniciativas tenía sustento en las abundantes reservas de crudo de su subsuelo y en una nueva visión

geopolítica y geoestratégica que buscaba diversificar sus exportaciones más allá del mercado estadounidense (Ruiz-Caro, 2010: 74).

Además del impulso venezolano, la cuestión energética adquirió relevancia por otros factores. El fracaso de los esquemas privatizadores y el aumento del precio internacional del barril de petróleo condujeron a una mayor intervención estatal, a través de nacionalizaciones y de mecanismos de captación de la renta petrolera. De este modo, se estableció una correlación entre gobiernos progresistas y el resurgimiento del nacionalismo petrolero (Serrani, 2012). En ese marco, se realizó la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia tras prolongados conflictos sociales.

Por otra parte, algunos países atravesaron dificultades en cuanto a su abastecimiento energético, fundamentalmente la Argentina y Chile. La particularidad del caso argentino es que la reforma neoliberal del sector de hidrocarburos durante la década del noventa había facilitado su inserción en la región como exportador de crudo y gas natural por iniciativa del capital petrolero. Sin embargo, a mediados de la década de 2000 la producción local no fue suficiente para atender simultáneamente las necesidades de una demanda interna en expansión y los compromisos externos. Por lo tanto, la integración hidrocarburífera bajo su forma neoliberal entró en crisis y precisamente Chile fue uno de los países más perjudicados al reducirse sustancialmente los volúmenes exportados. A su vez, la Argentina debió recurrir a la firma de acuerdos bilaterales con Bolivia y Venezuela para importar gas natural y combustibles líquidos con el fin de asegurar el abastecimiento interno.

La literatura especializada ha acuñado los términos “nuevo regionalismo” (NR) o “regionalismo abierto” para caracterizar la estrategia de integración que predominó en América del Sur durante la década del noventa. La designación NR surgió de diversos organismos internacionales y regionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para diferenciarlo del regionalismo desenvuelto en la década del sesenta. Se trataba de una visión prescriptiva de las políticas de integración en el marco de un nuevo orden económico internacional, es decir, un conjunto de recomendaciones en el cual la integración constituyó un paso más de las acciones de liberalización comercial, flexibilización y desregulación propias de la reforma neoliberal en cada Estado (Perrotta, 2013). En cambio los procesos de integración forjados en la última década, han dado lugar a términos como “regionalismo post-liberal” (Sanahuja,

2008) o “regionalismo post-hegemónico” (Riggirozzi y Tussie, 2012). Para Sanahuja, el “regionalismo post-liberal” emerge a partir del agotamiento del regionalismo abierto predominante en la década del noventa y de propuestas que buscan trascenderlo. Las expresiones más importantes de este tipo de regionalismo –la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)– no pueden ser consideradas iniciativas de integración en el sentido clásico del término ya que coexisten con los acuerdos “sur-norte” y el decantamiento de algunos países hacia estrategias radiales (*hub and spoke*) basada en acuerdos de libre comercio con terceros (Sanahuja, 2008: 24). Por lo tanto, la posliberal es una etapa de transición cuyas características son:

- a) La primacía de la agenda política y una menor atención a la agenda económica y comercial.
- b) El retorno de la “agenda de desarrollo”, en el marco de las agendas económicas del “post-Consenso de Washington”.
- c) Un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior.
- d) Un énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales.
- e) Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad.
- f) Mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infraestructura regional.
- g) Más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo.
- h) La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración (Sanahuja, 2008: 22-23).

Para simplificar la exposición, en este trabajo nos referiremos a integración neoliberal para denominar a la primera etapa y a integración posneoliberal para denominar a la segunda.

Si el objetivo general de nuestra investigación es el estudio de las políticas de integración energética que la Argentina implementó en los últimos veinticinco años, el objetivo específico de este artículo es caracterizar la estrategia de integración desarrollada desde 2003 hasta 2011, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, teniendo en cuenta los cambios y continuidades respecto de la etapa neoliberal antes de la recuperación del control estatal de YPF en 2012.<sup>1</sup> La hipótesis inicial es que la estrategia de integración durante la etapa posneoliberal contó con una marcada iniciativa estatal, pero la herencia neoliberal y las urgencias internas condicionaron sus metas y su grado de éxito.

A tal fin, se recopilaron y analizaron los acuerdos bilaterales firmados con Venezuela y con Bolivia y los acuerdos multilaterales que se establecieron dentro de la región sudamericana, complementado con el análisis del material periodístico. También se utilizaron estadísticas oficiales de la Secretaría de Energía de la Nación (SEN), del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) y del Instituto Argentino del Petróleo y Gas (IAPG) para evaluar la evolución del comercio exterior.

En primer lugar, se abordarán los principales aspectos de la integración energética neoliberal y en el apartado siguiente se tratará su crisis. En tercer y cuarto lugar, se analizará la trayectoria de la diplomacia energética sostenida con Bolivia y Venezuela durante la última década. En quinto término, se hará un recuento de las numerosas iniciativas multilaterales en materia energética firmadas en la región hasta llegar a la conformación de la Unasur. Por último, se plasmarán algunas consideraciones finales de lo expuesto.

## **La integración neoliberal**

Bajo la hegemonía neoliberal, la Argentina llevó adelante una reforma estructural del sector de hidrocarburos a partir de 1989. Sus pilares fueron la desregulación del mercado, la privatización de las empresas públicas del sector –Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y Gas del Estado (GDE)– y la “comoditización” del petróleo y gas. Es decir que el Estado se deshizo de las herramientas legales y de sus empresas públicas que le permitían administrar y planificar el sector de hidrocarburos, cediendo al capital petrolero,

---

1 La Ley 26741 de Soberanía Hidrocarburífera determinó, entre otras medidas, la expropiación del 51% de las acciones pertenecientes a Repsol, de manera que el Estado recuperó el manejo de la principal petrolera del país.

además de la renta, la regulación de hecho del mercado.<sup>2</sup> A su vez, se transformó la apropiación material y simbólica (en términos de Toledo, 2008) de los hidrocarburos: dejaron de ser considerados estratégicos para el desarrollo nacional y pasaron a ser meros *commodities*, simples mercancías exportables. La actividad petrolera se autonomizó del desenvolvimiento del resto de la economía con el fin de convertirse en un área de negocios rentable para el capital. Así como la concepción estratégica respondía a un régimen de industrialización por sustitución de importaciones, con un Estado que desempeñaba un rol empresario y planificador a través de sus empresas públicas, la mutación simbólica de los hidrocarburos en *commodities* es inescindible de la expansión capitalista en su forma neoliberal, cuyo programa patrocina un Estado mínimo, la desregulación y privatización del mercado y la libre apropiación de los bienes naturales explotados.

Con un marco regulatorio ampliamente favorable, el capital petrolero buscó monetizar rápidamente las reservas –descubiertas en gran medida por la empresa estatal– más allá de las necesidades del mercado interno. El objetivo de la actividad pasó a ser la generación de saldos exportables pese a que la Argentina no contaba con grandes reservas con relación a su producción. El horizonte de vida de las reservas de petróleo en 1990 era de 8,9 años, mientras que el horizonte de las reservas de gas era de 25 años. Transformados en meros *commodities*, las exportaciones de petróleo crudo y de gas natural se incrementaron exponencialmente y su principal destino fue el Cono Sur. De esta manera, el capital petrolero impulsó una estrategia de integración comercial con los países de la región, que en el caso del gas requirió la firma de acuerdos interestatales para emplazar la infraestructura de transporte.

Según datos de la SEN, la extracción de crudo se incrementó más de un 75% entre 1990 y 1998, año récord, pasando de 483.000 barriles por día (b/d) a 847.000. La exportación creció desde 18.000 a 330.000 b/d entre esos años, por lo que el mercado externo llegó a representar el 40% del crudo extraído. Hasta 2003, aproximadamente el 70% de las ventas externas de crudo fueron a países del Cono Sur. En un comienzo, las exportaciones se dirigieron principalmente hacia Brasil, pero luego se concentraron

---

2 En ese sentido, Azpiazu y Basualdo utilizan el concepto “Estado re-regulador”. La desregulación de los mercados puede ser entendida como una “re-regulación” de los mismos en pos de beneficiar a los capitales más concentrados: supone la transferencia del poder regulatorio de determinados mercados a quienes pueden ejercer con plenitud posiciones monopólicas u oligopólicas, como ocurrió, por ejemplo, en el caso del sector petrolero (Azpiazu y Basualdo, 2004).

mayormente en Chile hasta alcanzar un pico de casi 150.000 b/d en 2001. En gran medida, ese resultado fue facilitado por el emplazamiento de un oleoducto transfronterizo que permitió la circulación del crudo a granel. El Oleoducto Trasandino, inaugurado en 1994, une Puesto Hernández, en la Cuenca Neuquina, cruzando la Cordillera de Los Andes hasta Concepción (Chile). Su manejo corrió por cuenta de YPF S. A., Unocal Corp. –que luego pasó a ser Chevron– y ENAP y tiene una capacidad máxima de transporte de 115.000 b/d.

Pese a que la estrategia privada era la misma que la del petróleo, existían límites normativos y límites técnicos para la explotación del gas natural. Por un lado, en el artículo 3 de la Ley 24076 se introdujo una condición para su venta en mercados del exterior: “las exportaciones de gas natural deberán, en cada caso, ser autorizadas por el Poder Ejecutivo Nacional, dentro del plazo de noventa (90) días de recibida la solicitud, en la medida que no se afecte el abastecimiento interno”. Por otra parte, la comercialización del gas tiene ciertos límites técnicos para ser considerado un *commodity*. Mientras que el petróleo, dada la facilidad de su transporte, se comercializa globalmente y está regido por un precio internacional, para el gas no existe un mercado mundial sino varios mercados regionales, tales como los de Europa Occidental, Estados Unidos y Extremo Oriente. El precio del gas natural, sujeto a la ubicación de los yacimientos y su transporte, tiene importantes variaciones e influencias regionales. Aunque, desde la óptica neoliberal, el desarrollo de la tecnología del gas natural licuado (GNL) a gran escala permitiría crear un mercado mundial y, por lo tanto, un precio de referencia dada la facilidad para transportarlo por vía marítima.

Entre 1997 y 2002 el perfil exportador se materializó con el emplazamiento de una decena de gasoductos de exportación –con una capacidad total de 42 millones de metros cúbicos por día ( $m^3/d$ ), equivalente a un tercio de la producción local de 2002– que a lo largo de su extensión no brindaban acceso al gas natural por redes a ninguna localidad argentina: siete dirigidos a Chile, dos a Uruguay y uno a Brasil. Tanto la construcción de los gasoductos como los contratos entre vendedores y compradores se realizó por parte de operadores mayormente privados. Los Estados se limitaron a garantizar los principios de libremercado mediante la firma de sendos protocolos bilaterales. No se crearon organismos de seguimiento de los compromisos asumidos y tampoco mecanismos de anticipación de situaciones de riesgo de suministro (ver Bertero, 2007).

Los Estados miembro del Mercosur suscribieron el “Memorandum de entendimiento relativo a los intercambios gasíferos e integración gasífera” en 1999. La Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay se comprometían a desarrollar un mercado regional de gas natural en el cual operaran tanto empresas públicas como privadas, pero bajo las reglas del librecomercio y la competencia. Si esta estrategia de integración respondía al “regionalismo abierto”, su énfasis estuvo puesto más en la “integración negativa” que en la “integración positiva”, es decir, más centrada en la liberalización comercial intragrupo que en la elaboración de políticas comunes y en la creación de instituciones acordes (Sanahuja, 2008: 14). Los objetivos del memorándum pasaban por asegurar los mecanismos legales y la infraestructura física necesaria para comercializar libremente el gas, con una notable ausencia de menciones a políticas de desarrollo e industrialización del recurso entre los Estados miembro.

Un informe de la Fundación Bariloche (2007: 202) concluía que la integración había sido preponderantemente física, con una alta vulnerabilidad desde el punto de vista de la integración gubernamental y regulatoria. Más enfáticamente, Raúl Bertero (2007) asegura que el desarrollo de interconexiones energéticas sin una concepción estratégica –tal como sucedió con los gasoductos de exportación de gas de la Argentina a Chile– no puede entenderse como integración energética (2007: 55). Desde el punto de vista de la presente investigación, la ausencia de una visión estratégica es inherente a la integración energética bajo los preceptos neoliberales: la interconexión física se realiza, exclusivamente, de acuerdo con la acumulación de capital. Conjuntamente, esa estrategia de integración implica la supresión de la planificación energética. La iniciativa, diseño y ejecución de los proyectos de integración quedaron subordinados a la lógica de los capitales individuales, cuya inmediatez y estrechez de objetivos obran contra el largo plazo y los intereses del capital en su conjunto.

Bajo estas condiciones, entre 1990 y 2004, la extracción de gas natural aumentó 126% al pasar de 63 millones a 143 millones de m<sup>3</sup>/d. Las exportaciones se abrieron en 1997 con 1,8 millón de m<sup>3</sup>/d y se incrementaron considerablemente en la medida que se puso en marcha cada gasoducto transfronterizo hasta un máximo de 20 millones de m<sup>3</sup>/d en 2004.

## Crisis

En el contexto de la crisis económica, social y política cristalizada en diciembre de 2001, se sancionó en enero de 2002 la Ley 25561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario que derogó el Plan de Convertibilidad y habilitó la devaluación del peso argentino. Esta ley introdujo dos medidas relacionadas al área energética que fueron fuertemente resistidas por las empresas del sector: el congelamiento de las tarifas de gas natural y la implementación de derechos de exportación (retenciones) de hidrocarburos.<sup>3</sup> Desde la óptica de las petroleras privadas, estas medidas alteraron algunos principios neoliberales reinante hasta ese entonces: la libre disponibilidad de los hidrocarburos extraídos y la libertad de precios.

Asimismo, se verificaron faltantes y aumentos de precios desmedidos de los combustibles líquidos en el mercado interno de modo que el gobierno interino de Eduardo Duhalde decidió moderar la orientación exportadora de las petroleras mediante el establecimiento de ciertas restricciones aunque poco después las suprimió.

A mediados de 2003 asumió la presidencia Néstor Kirchner. Desde nuestra perspectiva, la etapa kirchnerista nació al calor de la crisis de la hegemonía neoliberal, pero no se constituyó una nueva relación hegemónica. Por el contrario, la crisis abrió una etapa de intensas pujas de poder entre las distintas fracciones del capital, los sectores populares y el Estado que se intensificó a partir de 2008 con el “conflicto del campo”. Existen rasgos de un régimen de acumulación más emparentado con el sector productivo y de un Estado más activo en la economía, que algunos autores califican de “neodesarrollista”. Aquí denominaremos a esta etapa como “posneoliberal” dada la indefinición de los elementos mencionados.<sup>4</sup>

En el sector petrolero, hasta la expropiación de YPF en 2012 prevaleció una política estatal ambivalente, signada entre la continuidad del modelo

---

3 Las alícuotas de las retenciones fueron fijadas en 20% para el crudo y en 5% para los derivados.

4 Según Sader (2009: 183) “el término posneoliberalismo es descriptivo y designa procesos nuevos, que son una reacción a las profundas transformaciones represivas introducidas por el neoliberalismo, pero todavía no han definido un formato permanente [...]. No caracteriza una etapa histórica específica, diferente del capitalismo y del socialismo, sino una nueva configuración de las relaciones de poder entre las clases sociales, que promueve la formación de un nuevo bloque social dirigente de procesos históricos sui géneris, en condiciones mucho más favorables a las fuerzas populares, cuyo destino será decidido por una dinámica concreta de construcción de Estados posneoliberales”. Si bien Sader se refiere enfáticamente a los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, aquí se considera que se trata de un término apropiado para describir la actual coyuntura argentina.

neoliberal y la ruptura hacia un esquema con mayor intervención estatal. Las medidas implementadas en el contexto de emergencia se afianzaron generando más controversias con el sector privado. En el caso de los precios de comercialización del gas natural en el mercado interno mejoraron gradualmente, aunque no lo hicieron a la velocidad deseada por las petroleras. En el caso de las retenciones, la alícuota se incrementó progresivamente y se consagró como una de las principales políticas petroleras con el triple fin de captar una mayor parte de la renta petrolera, desacoplar los precios internos de la cotización internacional del barril y desalentar las exportaciones (Mansilla y Perrone, 2010).<sup>5</sup> También se restablecieron restricciones a la exportación de crudo en función del abastecimiento interno.<sup>6</sup>

Estas medidas tenían lugar en un contexto de fuerte reactivación económica –con un crecimiento a tasas anuales del 7% a partir de 2003– y, en consecuencia, de expansión del consumo de energía, que coincidió con un período de retroceso sostenido de la extracción de hidrocarburos. Pero la declinación productiva no comenzó en simultáneo para el crudo y el gas natural ya que intervinieron distintos factores.

El crudo, como se ha mencionado anteriormente, alcanzó su pico de extracción en 1998, varios años antes de la devaluación y de la aplicación de retenciones, en buena medida debido a la madurez de los yacimientos existentes. La venta externa había registrado su mejor marca en 1997, y en los dos años siguientes decreció junto al precio internacional del barril. En 2001 tuvo una significativa recuperación, pero la aplicación de cuotas y de retenciones desestimularon definitivamente las exportaciones que declinaron a partir de 2002 hasta convertirse en el 10% de la extracción total en 2007 y 2008. Precisamente, entre 2002 y 2007 los excedentes se redujeron notablemente dado que la producción de crudo cayó un 15%, pasando de 760.000 a 643.000 b/d, mientras que el consumo aparente (extracción + importación – exportación) creció un 16%, desde 504.000 a 587.000 b/d, según datos de la Secretaría de Energía de la Nación.

---

5 En 2004 se fijaron en un 25% más una sobretasa según el precio internacional, que en la práctica llevaron la retención a un 45%. En 2007 se adoptaron las retenciones móviles con un valor de corte de 42 dólares y un valor de referencia de 60,9, es decir que el exportador se queda solo con 42 dólares por barril de crudo vendido y el Estado retiene el valor restante, siempre que el precio internacional supere el valor de referencia.

6 Ante la aparición de “señales de alarma” en el abastecimiento de crudo liviano y mediano, se estableció que las empresas interesadas en exportar petróleo crudo deben demostrar que la demanda de todas las refinerías habilitadas para operar en el país está debidamente satisfecha o que se le ha otorgado a las refinerías locales la posibilidad de adquirir el petróleo crudo.

Respecto del gas natural, en 2004 comenzaron los problemas de abastecimiento interno con importantes repercusiones en el suministro gasífero y eléctrico. Pese a que fue el año récord de extracción, el consumo creció más rápido con la reactivación económica, destacándose los sectores de generación eléctrica y transporte a GNC. Ciertamente, el congelamiento de las tarifas y de los precios internos favoreció el aumento de la demanda y limitó las ganancias extraordinarias de las petroleras. El uso interno del gas se volvió más atractivo en la medida que su precio se separó del precio de los combustibles sustitutos, pero aún así los problemas de oferta y los reducidos esfuerzos exploratorios eran factores previos a la Ley de Emergencia Económica y la devaluación de 2002 (Navajas, 2008: 36-37). A su vez, el *shock* de demanda interna no pudo ser cubierto por la oferta porque, justamente, una parte de la misma estaba volcada al mercado externo.

Por ese motivo, la Secretaría de Energía suspendió la exportación de excedentes de gas natural a través de la Resolución 265/04 ya que, según consta en sus considerandos, la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S. A. (CAMMESA), encargada de conducir el despacho nacional de cargas del sistema interconectado nacional, había informado desde el inicio del verano la aparición de restricciones “inéditas” a la disponibilidad de gas natural para las centrales eléctricas y su acentuación en los meses siguientes. La resolución advertía sobre la falta de inversiones de parte de los operadores privados y su desfase con respecto a la expansión de la demanda. De manera que era necesario disponer medidas de prevención a efectos de evitar una “crisis” de abastecimiento interno, término empleado en su artículo primero. En primer lugar se creó un programa de restricciones directas a las exportaciones, pero poco tiempo después fue reemplazado por un sistema de inyecciones de gas adicionales que la Subsecretaría de Combustibles tiene la facultad de ordenar a efectos de asegurar el abastecimiento de gas y transporte interno (Ramos Mejía, 2008: 40).

Asimismo, a mediados de 2004 se introdujeron retenciones a las exportaciones de gas natural con una alícuota inicial del 20%.<sup>7</sup> Se buscaba desalentar la sangría exportadora al mismo tiempo que captar una mayor

---

7 La alícuota de la retención trepó al 45% en base al precio fijado por el convenio celebrado entre Bolivia y la Argentina el 29 de junio de 2006, que veremos más adelante, en el cual se estipuló en 5 dólares por MMBTU el precio de venta del gas natural boliviano a la Argentina. La renegociación del contrato de provisión de gas boliviano generó que dos años después, en 2008, las retenciones alcanzaran el 100% en base al precio de importación más alto.

renta para el Estado. Precisamente, ese año se alcanzó un pico de las exportaciones de gas, que representó el 14% de lo extraído, y a partir de 2005 decrecieron a una tasa promedio del 35% hasta hacerse insignificantes.

Al compás de los cambios económicos y políticos internos se puso en crisis la integración neoliberal. El gobierno argentino no podía seguir garantizando el abastecimiento interno y sostener en simultáneo los compromisos de exportación asumidos por los operadores privados. Desde 2005 en adelante, la producción de gas declinó ininterrumpidamente y, aunque el estudio de sus causas excede el espacio de este trabajo, podemos decir que se conjugaron diversos factores. Por un lado, una débil actividad exploratoria combinada con una sobreexplotación de yacimientos maduros arrojó sendas caídas de la productividad y del horizonte de vida de las reservas (Barrera, 2012). Por otro lado, la presión del capital petrolero en el escenario posneoliberal por recuperar sus privilegios: dolarización del precio interno, libertad de exportación y eliminación de retenciones.

Ante el faltante en el mercado interno, el gobierno argentino debió recurrir a la importación creciente de gas natural, cuyo principal vendedor fue Bolivia en un principio, y de combustibles líquidos, siendo Venezuela el país que facilitó las condiciones de financiamiento. Dada la herencia privatizadora, el Estado no contaba con una petrolera propia y por eso el gobierno decidió la creación de la empresa Energía Argentina S. A. (ENARSA) a través de la Ley 25943 de 2004. Se le adjudicó una amplia gama de funciones a la empresa: desde operar todos los eslabones de la explotación de hidrocarburos hasta la totalidad de las actividades referidas a la energía eléctrica. Asimismo, se dispuso que “podrá intervenir en el mercado a efectos de evitar situaciones de abuso de posición dominante originadas en la conformación de monopolios u oligopolios”. Sin embargo, ENARSA no ha tenido una incidencia importante en el mercado energético, aunque una de las funciones concretas que asumió fue la ejecución de acuerdos internacionales con otros países, como veremos en los próximos apartados.

### **Iniciativas bilaterales: Bolivia**

Bolivia cuenta con reservas probadas de gas de 9,36 billones de pies cúbicos y una relación entre reservas y producción (r/p) de 16,8 años. Ocupa el quinto lugar dentro de Suramérica pero, dado su bajo consumo interno, cuenta con saldos exportables que le permiten asumir un rol gravitante en el comercio regional de gas. Precisamente, la producción gasífera se

constituye en uno de los sectores estratégicos generador de excedentes económicos para el desarrollo del país.

A mediados de los noventa, la reforma neoliberal había establecido la capitalización de la petrolera estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), lo que significó su fraccionamiento en varias empresas para convertirla en una “empresa residual”, además de la transferencia de recursos y reservas hidrocarburíferas que tenían un valor de 15.000 millones de dólares, por tan solo 2.000 millones de dólares que se comprometieron a invertir las transnacionales (Paz Rada, 2009: 161).

Tras sucesivos conflictos sociales en torno a la soberanía de los recursos naturales del país, especialmente el gas natural,<sup>8</sup> el dirigente sindical e indígena Evo Morales accedió a la presidencia en 2006. El 1º de mayo de ese año dictó el Decreto Supremo “Héroes del Chaco” con el cual comenzó el proceso de nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, permitiendo la recuperación de la propiedad, la exploración y la explotación de este recurso. Como nueva política de Estado se centra en dos elementos esenciales: el control y dirección de los hidrocarburos por parte del Estado y la refundación de la petrolera estatal YPFB y del Ministerio de Energía y Minas.

El decreto reconoce al gas natural y demás hidrocarburos como recursos estratégicos y recupera la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano. A su vez, a través de YPFB, el Estado retomó su plena participación en toda la cadena productiva de los hidrocarburos y nacionalizó como mínimo el 50% más uno de las acciones de las empresas capitalizadas y privatizadas –Andina S. A., Chaco S. A., Transredes S. A., Petrobras Bolivia Refinación S. A. y Compañía Logística de Hidrocarburos

---

8 La “Guerra del Gas” en 2003 fue quizás el punto más alto de la conflictividad social en Bolivia. Así se conoció a la protesta popular desatada por el proyecto Pacific LNG, destinado a exportar gas boliviano hacia los mercados de Estados Unidos y México, en el cual se asociaron Repsol YPF, British Gas y Pan American Energy. El proyecto consistía en la construcción de un gasoducto entre el Campo Margarita en Tarija hasta el Puerto de Mejillones en Chile para posteriormente licuificarlo y transportarlo en barcos metaneros hasta la costa de México, donde sería regasificado y comercializado en el mercado mexicano y estadounidense. Se proyectaba la exportación diaria de 30 millones de metros cúbicos de gas durante veinte años. La participación del Estado boliviano quedaría reducida a captar apenas un 18% en concepto de regalías sobre un precio de 60 centavos de dólar por millar de pies cúbicos, mientras que en el mercado de destino se comercializaría a un precio de entre 4 y 6 dólares por millar de pies cúbicos (Gavaldá Palacín, 2005). Las manifiestas desventajas para Bolivia sumada a la indignación popular que generó la elección de un puerto chileno (teniendo en cuenta que Bolivia perdió su salida al mar en la Guerra del Pacífico en 1879 a manos de Chile) derivaron en un conflicto social de enorme magnitud que costó la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

Boliviana S. A.– con lo que se garantiza el control y la dirección estatal de las actividades que desarrollan estas empresas. Además, por el cambio del régimen tributario pasó a capturar hasta el 82% del valor de producción de la renta gasífera (Cortese, 2009).

Los antecedentes históricos de la exportación de gas boliviano a la Argentina se remontan a 1972 cuando YPFB y Gas del Estado dieron inicio al contrato de compraventa a través del primer gasoducto transfronterizo construido en Suramérica, el Yabog, que unía Santa Cruz de la Sierra y Campo Durán. Aunque tenía una vigencia de veinte años, el contrato se extendió mediante sucesivas prórrogas hasta 1999. En ese entonces, la Argentina se había convertido en exportadora de su propio gas hacia los mercados chileno, brasileño y uruguayo. Sin embargo, pocos años después el gobierno argentino debió recurrir nuevamente a la importación de gas boliviano ante la insuficiente oferta local, como hemos visto en el apartado anterior. En abril de 2004, ambos países firmaron el primer convenio del período de venta de gas natural que fijaba un máximo de exportación de 4 millones de metros cúbicos (m<sup>3</sup>) por día durante seis meses con un valor “solidario” de 0,98 dólar por millón de BTU, aunque luego quedaba sujeto a nuevos ajustes. Mientras que el Estado boliviano designaba a YPFB como el agente encargado de llevar adelante el acuerdo, los productores del lado boliviano eran tres petroleras privadas, que a su vez actuaban como compradores del lado argentino: Repsol YPF, Pluspetrol y Petrobras. A fines de 2004, se amplió el convenio por un año más, incrementando la cantidad exportada hasta 6,5 millones de m<sup>3</sup>/d y luego hasta 7,7 millones con vigencia al 31 diciembre de 2006.

Cuando Evo Morales asumió la presidencia, los términos del intercambio se modificaron radicalmente dado que llegaba con la promesa de recuperar los recursos naturales bolivianos. A partir de la invocación del “espíritu bolivariano y sanmartiniano” en abril de 2006 los gobiernos sellaron la Declaración Binacional de Integración Energética entre la República de Bolivia y la República Argentina que establecía la renegociación de las condiciones de venta del gas boliviano y otorgaba el contrato de compra a ENARSA, separando a las petroleras privadas. Dos meses más tarde fijaron la elevación del precio de exportación de 3,5 a 5 dólares por millón de BTU y una fórmula de actualización a partir del año siguiente (Convenio Marco entre la República Argentina y la República de Bolivia para la Venta de Gas Natural y la Realización de Proyectos de Integración Energética). El convenio estableció también que el suministro de gas tendría como prioridad el

abastecimiento del mercado boliviano y el compromiso del gobierno argentino a destinarlo a su consumo doméstico y no a redirigirlo hacia terceros países, sin el acuerdo de ambas partes. Bolivia quería evitar que su propio gas llegara a Chile y alimentara el malestar político interno.

Además, el convenio preveía la venta de un mayor volumen a través del futuro Gasoducto del Noreste Argentino (GNEA) –un ducto de 1.500 kilómetros para abastecer a las provincias de Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, norte de Santa Fe y Entre Ríos– hasta alcanzar los 27,7 millones de m<sup>3</sup>/d y la instalación de una planta separadora de líquidos para industrializar el gas en territorio boliviano. A tales fines, se establecía el trabajo conjunto de YPFB y ENARSA, empresas a las cuales se les encomendaba también la realización de proyectos de exploración, explotación y transporte de hidrocarburos.

Para el gobierno boliviano fue una negociación exitosa, tanto es así que Morales agradeció el “esfuerzo” hecho por su par argentino para aceptar el incremento del precio, que significaba un “alivio” para su administración.<sup>9</sup> En tanto que la Argentina se aseguraba la provisión de gas boliviano por los siguientes veinte años, pero a costa de nuevos problemas: una mayor erogación de las arcas estatales y cierta incertidumbre en cuanto al volumen del fluido que sería efectivamente entregado. Los problemas políticos internos que atravesó Bolivia en los años siguientes y la ralentización de la inversión privada tras la nacionalización de los hidrocarburos impidieron al Gobierno de Morales cumplir con los volúmenes comprometidos y la construcción del GNEA quedó aplazada, desalentando al mismo tiempo la expectativa de los operadores privados en cuanto a la entrega de mayores volúmenes. Además, Bolivia priorizó la entrega de gas comprometida con Brasil. Concretamente, en 2008 Bolivia entregó solo 2,6 millones de m<sup>3</sup>/d, un 45% menos que el año anterior (4,8 millones de m<sup>3</sup>). Fue entonces que el gobierno argentino debió recurrir a la importación de GNL –más oneroso que el gas boliviano– a través de dos terminales de regasificación ubicadas en Escobar y en Bahía Blanca, ambas en la provincia de Buenos Aires.

Por lo tanto, fue necesario acordar un nuevo cronograma de entrega del gas. El 26 de marzo de 2010 ambos gobiernos firmaron una adenda al convenio de 2006, que estableció un incremento de 5 millones de m<sup>3</sup>/d a 7 millones ese año y un salto a 18 millones en 2013 para llegar a los proyectados 27 millones en 2021. Para ello se acordó ampliar la capacidad de transporte

---

<sup>9</sup> *Clarín*, 30/6/2006.

por medio de la construcción del Gasoducto de Integración Juana Azurduy (GIJA) para unir Yacuiba y Campo Durán a lo largo de 48 kilómetros (13 en territorio boliviano y 35 del lado argentino). El GIJA se inauguró el 30 de junio de 2011 y Cristina Fernández subrayó que “la integración con Bolivia ya es un hecho”, y recordó los esfuerzos hechos por respetar el precio del gas que debía recibir Bolivia, “para que ningún hermano fuera esquilmo en sus recursos naturales”.<sup>10</sup>

El 18 de julio de 2012, Evo Morales y Cristina Fernández volvieron a firmar un acuerdo que actualiza los términos de la compra de gas boliviano por parte de la Argentina, por el cual los 13,6 millones de m<sup>3</sup> de gas previstos para ese año se elevarían hasta 16,3 millones y en 2013 se saltaría de los 15,9 acordados previamente a 19,2. Durante la firma, Fernández manifestó que era “muy importante para nosotros el logro de acuerdos de contenido económico, pero además reafirmar la necesidad de seguir articulando y profundizando los vínculos sociales y políticos y también la articulación económica de los distintos pueblos y sociedades de la América del Sur”, y Morales llamó a aprovechar de manera conjunta los recursos naturales de la región para “no ser víctimas de la crisis del capitalismo”.<sup>11</sup>

En definitiva, la venta de gas boliviano se materializó más lento de lo acordado en un principio y obligó al Estado argentino a importar GNL en forma creciente. Según estadísticas del IAPG, en 2008 se importaron 1,3 millones de m<sup>3</sup>/d de GNL. Pese a que en los años siguientes la oferta boliviana se recompuso hasta llegar a los 7,7 millones de m<sup>3</sup>/d en 2011, la compra de GNL se incrementó exponencialmente llegando ese año a explicar casi el 60% del gas importado con 11 millones de m<sup>3</sup>/d. Posteriormente, Bolivia lograría dar un salto en sus entregas hasta alcanzar los 16,5 millones de m<sup>3</sup>/d en 2014, prácticamente el mismo volumen de GNL que el gobierno argentino debe importar para cubrir la creciente brecha entre demanda y oferta local.

### **Iniciativas bilaterales: Venezuela**

Si los acuerdos energéticos con Bolivia se centraron en el suministro de gas natural, los acuerdos con Venezuela fueron más amplios y tendieron a profundizar la integración energética aunque con pocos resultados concretos. Venezuela es la potencia hidrocarburífera de la región: cuenta con las reservas probadas de petróleo más grandes del mundo con 297.571 millones

<sup>10</sup> *Página/12*, 1/7/2011.

<sup>11</sup> *Página/12*, 19/7/2012.

de barriles.<sup>12</sup> También cuenta con las mayores reservas probadas de gas natural de la región, con 195,22 billones de pies cúbicos (BPC), ocupando el octavo lugar en el nivel mundial –detrás de Rusia, Irán, Qatar, Turkmenistán, Estados Unidos, Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos.

Desde la asunción de Hugo Chávez Frías como presidente en 1999 la gestión de este recurso adquirió una fuerte impronta estatal. La empresa estatal PDVSA tiene forma jurídica de sociedad anónima pero el 100% de sus acciones son propiedad del Estado Nacional. El proceso de nacionalización se ahondó en 2007 cuando PDVSA pasó a tomar mayoría accionaria en todos los megaproyectos de la Faja del Orinoco a través del Decreto-Ley 5200 de migración a empresas mixtas de los convenios de asociación.

Desde 1911, la Argentina y Venezuela llevan firmados 257 acuerdos bilaterales, pero el dato más importante es que el 76% del total (195) fueron celebrados en el período 2003-2012 entre memorandos, *addendums*, cartas de intención, declaraciones, protocolos, convenios, comunicados y tratados.<sup>13</sup> De los mismos, por lo menos quince versan en materia energética.

El primer convenio del período, firmado en 2003, la Declaración de los Presidentes adoptada en el Manifiesto de Buenos Aires, tenía como uno de sus puntos más destacados la cooperación en materia hidrocarburífera, propiciándose el suministro de combustibles del lado venezolano y la transferencia de tecnología e inversión gasífera del lado argentino.

Teniendo en cuenta el Acuerdo de Cooperación Energética entre la República Bolivariana de Venezuela y la República Argentina, suscripto el 12 de julio de 2000<sup>14</sup> y con el fin de ejecutar los compromisos asumidos en el Manifiesto de Buenos Aires, el 6 de abril de 2004 se sella el Convenio Integral de Cooperación entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela. Firmado en Caracas por Julio De Vido, ministro de

---

12 A mediados de 2005 el gobierno venezolano puso en marcha el Proyecto Orinoco Magna Reserva (POMR) con el objetivo de convertir a Venezuela en el primer país del mundo con la mayor cantidad de reservas de petróleo pesado, a través de la cuantificación y certificación de las reservas de la Faja Petrolífera del Orinoco (FPO). La FPO está ubicada en el sur de los estados Guárico, Anzoátegui y Monagas; constituye un gigantesco reservorio que abarca un área geográfica de, aproximadamente, 55.000 km<sup>2</sup>, contiene acumulaciones de petróleo pesado y extrapesado con una gravedad promedio de 8,6 API. Entre 2006 y 2011, el POMR había incorporado un total de 220,50 mil millones de barriles de reservas probadas de petróleo, convirtiendo a Venezuela en el país con mayores reservas certificadas de petróleo en el mundo (PDVSA, 2011: 86).

13 Ver <http://tratados.mrecic.gov.ar/>

14 Acuerdo firmado por el gobierno de Fernando de la Rúa, por medio de su canciller Adalberto Rodríguez Giavarini.

Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y por Rafael Ramírez, ministro de Energía y Minas, el convenio disponía durante tres años el intercambio de combustibles, prioritarios para la Argentina, y productos alimenticios, necesarios para Venezuela. El convenio no está exento de alusiones a la integración latinoamericana, que fueron una constante en los acuerdos posteriores.<sup>15</sup> En cuanto a su contenido específico, el artículo VI afirma que “la República Bolivariana de Venezuela se compromete a proveer a la República Argentina, a solicitud de esta y como parte de este Convenio Integral de Cooperación Fueloil y Gasoil de acuerdo con lo establecido en el Anexo I”. El artículo X expone que “con el producto de las ventas de Gasoil y Fueloil, las Partes acuerdan crear un Fideicomiso en los términos y condiciones consagradas en el Anexo I”. En el Anexo I se indica que estos combustibles líquidos destinados a la generación termoeléctrica, hasta un total de 8 millones de barriles en el caso del fueloil y de 1 millón de barriles en el del gasoil. CAMMESA se comprometía a abonar a precio de mercado a un fideicomiso integrado por el Banco de Desarrollo Social de Venezuela (BANDES) y por el Banco de Inversión y Comercio Exterior de Argentina (BICE).

El convenio tenía lugar en el contexto de escasez de gas natural que motivó la reanudación de la importación de gas boliviano y que debía ser complementado con combustibles líquidos sustitutos para la generación eléctrica. Pero la oferta local de los sustitutos, el gasoil y el fueloil, no alcanzaba a cubrir esa demanda, además de ser más costosos. Según la Resolución 389/04 de la SEN, la operación del Sistema Eléctrico Argentino con un volumen de combustibles alternativos al gas natural, de la envergadura que se preveía para el período invernal de ese año, producía la aparición de requerimientos físicos, económicos y financieros con los que hoy, en principio, no contaban los agentes generadores del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM). Precisamente, el convenio con el gobierno venezolano permitía acceder a dichos combustibles con un financiamiento adecuado a las posibilidades de la Argentina.

Cabe destacar que mientras el Ministerio de Energía y Minas venezolano designaba a PDVSA como la empresa que operaría los acuerdos comerciales

---

15 “Conscientes del interés recíproco de ambos gobiernos en promover y fomentar el progreso de sus respectivas economías en aras del desarrollo endógeno de ambos países y de la integración de América Latina para el bienestar económico y social de los pueblos” (Convenio Integral de Cooperación entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, 2004).

suscriptos, la Secretaría de Energía designaba a CAMMESA, cuya operatoria se restringe al mercado mayorista eléctrico. Si bien entre las funciones que designa su estatuto se observa la “compra y venta de energía eléctrica desde o al exterior, realizando las operaciones de importación/exportación consecuentes”,<sup>16</sup> no era la empresa más adecuada para convertirse en la promotora de acuerdos interestatales, ya que el Estado la controla, pero tiene una fuerte injerencia de los operadores privados.<sup>17</sup> La rápida decisión de crear una empresa estatal de energía solo unos meses después de formalizado el Convenio integral de cooperación se enmarca en esa situación. En los fundamentos de la ley que creó ENARSA, se disponía como una de sus metas “buscar fórmulas asociativas con otras empresas petroleras latinoamericanas”. En ese sentido, en una entrevista periodística el presidente de PDVSA, Alí Rodríguez Araque, afirmaba que “podríamos ser socios de la empresa energética estatal”. Unos cuantos meses antes de su aprobación legislativa, el gobierno venezolano mostraba su beneplácito por la iniciativa. En palabras de Rodríguez: “es bueno que en el mercado exista una empresa testigo manejada por el Estado”.<sup>18</sup> A su vez, el ministro de Planificación Federal argentino, Julio De Vido, enfatizaba que la petrolera estatal buscaría inversores, entre ellos PDVSA e YPF, cuyos directivos ya habían manifestado su interés en participar como socias del emprendimiento.<sup>19</sup> Las intenciones previas se materializarían luego de aprobada la ley. El ministro De Vido viajó a Venezuela para negociar aportes de PDVSA a ENARSA solo dos días después de su sanción.

A partir de allí ENARSA fue designada como la ejecutora de los acuerdos internacionales posteriores y se constituyó en el vehículo que el gobierno argentino precisaba para facilitar las operaciones con otras petroleras estatales en el marco de la promoción del intercambio energético regional.

En febrero de 2005, Hugo Chávez inauguró en la ciudad de Buenos Aires junto a funcionarios argentinos la primera estación de servicio ENARSA-PDVSA, tras el acuerdo comercial sellado con la filial de la venezolana INTERVEN S. A. El mandatario venezolano admitió la posibilidad de que PDVSA invirtiera

---

16 Extraído del portal web de la empresa: [www.cammesa.com](http://www.cammesa.com).

17 Creada en 1992, la empresa se compone de un capital accionario que se divide en cinco: una correspondiente al Estado nacional y cuatro a asociaciones civiles que nuclean a los agentes que operan en el mercado eléctrico mayorista (Grandes Usuarios, Generadores, Transportistas y Distribuidores). Aunque está encabezado por el secretario de Energía, el directorio de la compañía también lo integran las empresas privadas del sector.

18 *Clarín*, 7/5/2004.

19 *Clarín*, 22/7/2004.

también en exploración y explotación de hidrocarburos en suelo argentino, además de la instalación de más bocas de expendio y de una refinería. Aunque los anuncios se materializaron poco o nada, Chávez dejó una frase que resuena con toda su fuerza en contraposición al proceso de “comoditización” local e internacional: “la estrategia es latinoamericanizar el petróleo”.<sup>20</sup> Más allá de que Venezuela sea uno de los principales exportadores de crudo de todo el mundo, se ponderaba una dirección estratégica de intercambio comercial en la región que trascendiera los cánones neoliberales predominantes hasta entonces. No por nada, Chávez lanzó de allí en más numerosas iniciativas de integración energética en toda América Latina a través de la venta de crudo y combustibles con múltiples facilidades y de la articulación de las respectivas petroleras estatales.

El 21 de noviembre de 2005 se concretó la Declaración del Orinoco, unos días después de la Cumbre de las Américas en Mar del Plata, donde se cuestionó duramente la iniciativa promovida por Estados Unidos del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Venezuela se había puesto a la cabeza de la oposición, proponiendo la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), lo cual generó fuertes ataques desde Washington hacia Chávez. La Declaración del Orinoco significaba un importante respaldo que el gobierno argentino estaba otorgando al venezolano. En ese marco, se firmaron una serie de acuerdos sobre comercio, comunicaciones y energía. Allí el presidente Néstor Kirchner declaró “no hay ideologismo. Somos pueblos maduros, más allá del pensamiento político de cada presidente. Nosotros conciliamos intereses: nunca vamos a anteponer a ellos ninguna actitud ideologicista”.<sup>21</sup> Palabras cuidadosas eligió el mandatario argentino para graficar el encuentro bilateral en un contexto de polarización política entre Venezuela y Estados Unidos.

En materia energética, se suscribieron varios memorandos de entendimiento que establecieron, entre otras cuestiones, la creación de una empresa entre ENARSA y PDVSA para la provisión de 5 millones de barriles anuales de gasoil, fundamentalmente para el campo argentino, en el marco del Convenio Integral de Cooperación Energética. Asimismo, otro de los memorandos impulsaba tareas de exploración y producción en ambos países: la región del Orinoco, en Venezuela, y *off shore* y en el continente en la Argentina. Pese a que se mencionaba la posibilidad de que participaran empresas privadas de capitales argentinos, este acuerdo bilateral

<sup>20</sup> *Página/12*, 2/2/2005.

<sup>21</sup> *Clarín*, 22/11/2005.

nuevamente explicitaba la importancia que tienen las empresas estatales para el desarrollo de políticas conjuntas. Además, se establecía la construcción de un gasoducto entre Venezuela y la Argentina, atravesando toda la región, en el marco de las bases conceptuales de PETROSUR.<sup>22</sup> Dicha iniciativa fue conocida como el “Gasoducto del Sur”, un ducto que uniría ambos países atravesando todo el subcontinente e interconectando a todos los países.

Firmado en Caracas por De Vido y Ramírez el 4 de julio de 2006, en el Protocolo de Ejecución de Actividades PDVSA-ENARSA se ratificaron los avances realizados hasta ese momento en los proyectos de cooperación entre ambas empresas a partir del Memorando de Entendimiento de Puerto Ordaz (noviembre de 2005) y de la Carta de Intención de Brasilia (enero de 2006). La referencia es para el Proyecto de Cuantificación y Certificación de Reservas en el Bloque Ayacucho de la Faja del Orinoco y el Proyecto de Análisis y Evaluación Exploratoria de dos Bloques de la Plataforma Argentina de la Cuenca del Golfo de San Jorge. En ambos se puntualizan una serie de reuniones que mantuvieron personal de las dos empresas. La sociedad materializada en la Faja del Orinoco, especialmente, se transformó en la mayor apuesta del gobierno argentino y de su empresa ENARSA, ya que en esa región se ubica la reserva de crudo más grande del mundo.

En la misma oportunidad se materializó el Acuerdo para el Establecimiento de una Alianza Estratégica Argentina-Venezuela, en el cual se destaca “la formación de una empresa mixta entre PDVSA y ENARSA, con el fin de participar de manera conjunta en proyectos que abarquen la cadena de valorización de los hidrocarburos y que complementen los requerimientos energéticos de ambos países”. Además, el plan a seguir de dicha alianza incluía acciones en materia económico-financiera (entre ellas el impulso del Banco del Sur), científico-tecnológica y sociales.

El 21 de febrero de 2007, Néstor Kirchner y Hugo Chávez inauguraron en Anzoátegui, una localidad cercana a Puerto Ordaz, el primer pozo petrolero de explotación conjunta entre ENARSA y PDVSA en el lote 6 del yacimiento Ayacucho, sobre un total de nueve. A cambio, la Argentina promovía la cooperación en el desarrollo de tecnología agrícola, la generación de una base agroindustrial y la producción pecuaria en Venezuela. El mandatario argentino descalificó las voces críticas internas y externas respecto de su acercamiento a Chávez y expresó “el gran significado que tiene para nosotros esta acción, la alianza PDVSA-ENARSA” ya que “es volver a renacer de las

---

22 Declaración del Orinoco, 2005.

cenizas que nos dejaron”, en relación con el desmantelamiento de YPF. Y agregó que esperaba que con la presencia de PDVSA en la Argentina, “otras empresas que ya trabajan en el país se vean tentadas también a explorar”.<sup>23</sup>

Unos meses después, el 6 de agosto de 2007, Kirchner y Chávez firmaron el Tratado de Seguridad Energética entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela (TSE). El objeto de dicho tratado era desarrollar entre las partes un proceso amplio y sostenido de integración y cooperación en el sector energético, que contribuyera con la seguridad energética, complementando las fuentes de energías primarias disponibles; promoviendo el intercambio tecnológico para la búsqueda de nuevas fuentes y recursos energéticos; desarrollando la cadena de energía en procura de su industrialización y fomentando el uso racional de la energía y la eficiencia energética.

El tratado postulaba la creación de una gran empresa nacional, “Petrosuramérica”, “que abarcará las áreas de petróleo, gas, refinación, petroquímica, desarrollo de infraestructura de transporte, de almacenamiento, de distribución, electricidad, energías alternativas y transporte marítimo”. Se constituía “como una corporación de empresas binacionales de los Estados” y dispondría de “las ventajas que cada Estado pueda brindar a fin de desarrollar proyectos basados en los principios de la solidaridad y la complementariedad, más que en los principios de la competencia y el libre mercado”. La Argentina se aseguraba una participación en la exploración y explotación de petróleo en el “Bloque Suramericano” en la Faja del Orinoco a través de una empresa mixta que pasaría a formar parte de Petrosuramérica, con lo cual se garantizaría “un suministro seguro y estable”.

En la misma fecha se estipuló el Memorándum de Entendimiento entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela para el Diseño y Construcción de Facilidades para Regasificación de GNL. A través de este documento se establecieron una serie de iniciativas para asegurar el abastecimiento argentino, que van desde la exploración hasta la construcción de gasoductos y plantas de licuefacción y regasificación por medio de empresas mixtas. También se promovió un mayor uso de esta fuente de energía en detrimento de los combustibles líquidos.

Se reconfirmaba la entrega anual de combustibles por parte de Venezuela para generación termoeléctrica “con el fin de disminuir el

---

23 *Página/12, 22/2/2007.*

efecto ocasionado por las bajas temperaturas durante los meses más críticos del año” y el suministro de 60 MW a través de grupos electrógenos. Adicionalmente, se preveía un Plan de Abanderamiento de 275 estaciones de servicio bajo la insignia PDV Sur incorporando como socio a ENARSA y la construcción de dos buques petroleros. El tratado tuvo lugar en un momento crítico que atravesaba el país en cuanto a la provisión de gas y electricidad, debido al exponencial aumento de la demanda por las bajas temperaturas. Al mismo tiempo que Kirchner negaba que hubiese en la Argentina una crisis energética o “improvisación” y atribuía los problemas del área a la “tensión del crecimiento”, Chávez afirmó que “por energía no se preocupen por el futuro, Venezuela se ha comprometido a suministrarla”.<sup>24</sup>

Durante la presidencia de Cristina Fernández, fueron rubricados más acuerdos, aunque bajó notoriamente la cantidad. Fundamentalmente estuvieron dirigidos a materializar algunas de las iniciativas lanzadas anteriormente, sobre todo en materia de GNL. A tal fin, la empresa mixta ENARSA-PDV tiene entre sus metas construir una planta de regasificación en el complejo portuario de Bahía Blanca (provincia de Buenos Aires) con el objeto de recibir cargamentos de GNL provenientes de Venezuela, donde el gas natural no tiene el mismo desarrollo que la Argentina en los sectores doméstico, industrial y transporte.

A diferencia de la relación con Bolivia, en este caso no es posible analizar cuantitativamente el intercambio entre ambos países ya que no existen estadísticas oficiales de las importaciones de combustibles venezolanos. Esto se debe, en principio, a que los combustibles no provienen directamente de ese país, sino que PDVSA se encarga de comprar los cargamentos en otros países (por ejemplo, Rusia) y luego los deriva a la Argentina.<sup>25</sup>

---

24 *Clarín*, 7/8/2007.

25 Aparentemente, existen más razones: “Si bien la causa de este fenómeno no resulta del todo clara, la razón más convincente se desprende de dos elementos que pueden prestarse a confusión. En primer lugar, el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Venezuela, de acuerdo al testimonio de la Gerencia General de Divulgación Estadística, no tiene en cuenta las exportaciones de petróleo del sector público –es decir, las de PDVSA– en el cálculo global de los intercambios que realiza dicho país, sino que contabilizan únicamente aquellas vinculadas a los sectores no tradicionales (todos los productos que difieren del hierro y el petróleo).

La contabilización de la comercialización externa del crudo y sus derivados queda en manos de la propia PDVSA y del Ministerio para la Energía y el Petróleo, cuyos datos no se encuentran disponibles para consulta pública.

Un segundo elemento de controversia tiene que ver con los mecanismos financieros establecidos bajo el amparo del Convenio Integral. Debido a que el sistema de pagos, de las transacciones generadas en el marco del Convenio, se hace efectivo a través de un fondo

## Iniciativas multilaterales

Como se mencionara en la introducción, los cambios políticos en la región y la activa diplomacia venezolana forjaron numerosas iniciativas multilaterales a las que el gobierno argentino se sumó. En la Declaración de la I Reunión de Ministros de Energía de América del Sur sobre Energía, firmada por la Argentina, Bolivia, Brasil y Venezuela el 29 de octubre de 2004 en Isla de Margarita, se promovieron acciones concretas para la conformación de Petrosur. Más tarde, el 10 de mayo de 2005 se suscribió la base conceptual para la constitución del secretariado de Petrosur por parte de los ministros de Energía de las repúblicas de Argentina, Brasil y Venezuela en la ciudad de Brasilia. Petrosur fue definido como “un habilitador político y comercial promovido por la República Bolivariana de Venezuela, dirigido a establecer mecanismos de cooperación e integración sobre la base de la complementariedad y haciendo un uso justo y democrático de los recursos energéticos para el mejoramiento socioeconómico de sus pueblos”.<sup>26</sup> Esta iniciativa se proponía fomentar la alianza estratégica entre las petroleras estatales de Brasil, Argentina, Uruguay y Venezuela: Petróleos Brasileiros (Petrobras), Energía Argentina S. A. (ENARSA); Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) y Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA) para desarrollar de manera integral negocios en toda la cadena de los hidrocarburos. De esta manera, ENARSA debutó en un acuerdo multilateral que requería la participación del representante estatal de cada país para acciones futuras entre los países firmantes y cuya impronta estatista estaba dada por el gobierno venezolano fundamentalmente.

Simultáneamente, avanzaba la conformación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), instituida en la Tercera Cumbre de Presidentes de América del Sur, celebrada en Cusco (Perú) en 2004. La Primera Cumbre de la CSN se desarrolló los días 29 y 30 de septiembre de 2005 en Brasilia (Brasil). Tanto en esta como en aquella oportunidad se estableció la integración energética como prioritaria, con el objetivo fundamental de maximizar los beneficios derivados de los intercambios energéticos. Previo a la realización de la primera cumbre, el 26 de septiembre

---

fiduciario y no a través de los canales estándares, es posible que escape a los procesos de regulación y contabilización tradicionales. Teniendo en cuenta estas dos aclaraciones es posible entender por qué Venezuela en el 2007, siendo ya miembro de una alianza estratégica con Argentina, posee menos relevancia que la pequeña isla de Bahamas como proveedor de importaciones al mercado nacional argentino” (Roark y Giglio, 2010: 89-90).

<sup>26</sup> Extraído de [www.pdvsa.com](http://www.pdvsa.com) el 1/12/2008.

se había firmado la Declaración de Caracas en el Marco de la I Reunión de Ministros de Energía de la Comunidad Sudamericana de Naciones. En esta reunión, Venezuela presentó la estrategia Petroamérica, en la cual confluían tres iniciativas subregionales de integración energética: Petrosur (Argentina, Brasil, Venezuela y Uruguay); Petrocaribe (suscripto por catorce países de la región caribeña); y Petroandina, propuesta a los países que conforman la Comunidad Andina de Naciones (Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela). También Petroamérica planteaba la “integración de las empresas energéticas estatales de América Latina y del Caribe para operacionalizar los acuerdos y realizar inversiones conjuntas en la exploración, explotación y comercialización del petróleo y gas natural”.<sup>27</sup> Una vez más el acento recae en el papel del Estado y de su empresa energética a la hora de acordar proyectos de cooperación e integración. Queda sobreentendido que ENARSA participa en Petroamérica como suscriptora de la iniciativa Petrosur.

El 9 de diciembre de 2005, se suscribió la Declaración de Montevideo sobre Integración Gasífera Sudamericana. Firmada por los presidentes de la Argentina, Venezuela y Brasil, se declaraba que “la realización del proyecto de integración gasífera suramericana, será uno de los pasos decisivos en el proceso de integración, dada la importancia vital de la energía en el desarrollo económico y social de la región”, y para ello se instrúa a los respectivos funcionarios con competencia en materia energética a iniciar los estudios de factibilidad del Proyecto de Interconexión Gasífera Suramericana.

Un año después se firmó la Declaración Presidencial sobre Integración Energética Suramericana, el 9 de diciembre de 2006 en Cochabamba, Bolivia. En ella, los presidentes sudamericanos acordaron la “integración energética para el bienestar de todos: articulación de las estrategias y políticas nacionales para un aprovechamiento de los recursos energéticos de la región que sea integral, sostenible, solidario y que reconozca las asimetrías entre los países y regiones”.

El 9 de marzo de 2007 la Argentina, Bolivia y Venezuela acordaron el Tratado Energético para la Creación de una Organización de Países Productores y Exportadores de Gas de Sudamérica (OPPEGASUR). La intención era erigir una OPEP gasífera que coordinara las políticas de inversión, de producción, de precios y de exportación de los países de la región en materia de gas, teniendo en cuenta que se trataba de los países con mayores

---

<sup>27</sup> Ídem.

reservas de gas de la región. El 10 de agosto de 2007, mediante el Acuerdo de Tarija, estos tres países reiteraban la voluntad de avanzar y participar de manera conjunta en el desarrollo de distintos proyectos, como la creación de un centro de investigación, formación y desarrollo, de ciencias y tecnologías vinculadas al gas; el desarrollo de programas conjuntos en el campo de la petroquímica; desarrollo de tecnologías que permitan la instalación de todas las cadenas que garanticen el gas domiciliario, vehicular, para generación de energía eléctrica y continuar el proyecto del Gran Gasoducto del Sur.

Con la Declaración de Margarita, al cabo de la I Cumbre Energética Suramericana celebrada el 17 de abril de 2007 en Porlamar (Isla de Margarita, Venezuela), la denominación Comunidad Sudamericana de Naciones se convirtió en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Continuaba una línea estatista en el ámbito del intercambio energético. Entre otros considerandos, los mandatarios concertaron

... promover la cooperación entre las Empresas Petroleras Nacionales de los países miembros incluyendo la industrialización de los hidrocarburos, así como las transacciones comerciales de energéticos, contribuyendo al desarrollo y competitividad de la región suramericana, aumentando el bienestar de nuestros pueblos en el marco de criterios de complementariedad, solidaridad y equidad.

Asimismo, se expresa “el reconocimiento a las iniciativas tomadas por distintos países para incrementar la cooperación y la coordinación de sus esfuerzos de energía tales como Petrosur, Petroandina, Petroamérica, Petrolera del Cono Sur y otras iniciativas”. En ese sentido, durante la cumbre se relanzaron dos proyectos de enorme magnitud, pero que hasta el presente no registran avances: el Gasoducto del Sur y la OPPEGASUR.

Por último, a través de la declaración se creó el Consejo Energético de Suramérica, integrado por los Ministros de Energía de cada país, para que “presenten una propuesta de lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana, del Plan de Acción y del Tratado Energético de Suramérica”, que sería discutida en la III Cumbre Suramericana de Naciones.

Finalmente, en mayo de 2008 se constituyó Unasur, una organización internacional creada como impulso a la integración regional en materia de energía, educación, salud, ambiente, infraestructura, seguridad y democracia. Sus doce Estados miembros son: la República Argentina, la República

de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Surinam, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

Unasur coloca en un segundo plano la cuestión comercial y de infraestructura para convertirse en un acuerdo cuyas metas centrales son la cooperación y el diálogo político y la integración social y productiva, “mínimo común denominador resultante” de las posiciones lideradas por Brasil y Venezuela (Briceño Ruiz, 2010: 115). Pero la imprecisión de las metas económicas conduce a Sanahuja a caracterizar Unasur como expresión de un “regionalismo post-liberal” más que un instrumento de integración económica (2008: 35).

Dentro de la amplia agenda diseñada en Unasur, la integración energética se constituye como uno de los ejes centrales de actuación (Unasur-OLADE, 2012: 5; CAF, 2013). La desigual distribución de los recursos en la región determina que ciertos países sean importadores y otros exportadores, pero si se toma a los doce países de la Unasur como una unidad a partir de las políticas de integración, el balance energético indica que se trata de un bloque autosuficiente y que inclusive cuenta con saldos exportables (Unasur-OLADE, 2012; Consejo Asesor, 2012). Por ende, destaca Sanahuja, existen evidentes beneficios en la integración para los países en los cuales las carencias de energía pueden ser un “cuello de botella” para el crecimiento (2008: 36). Para la Argentina constituye una oportunidad promisoría cubrir su demanda insatisfecha de gas natural y combustibles dentro del bloque en términos tanto económicos como de seguridad energética.

## **Consideraciones finales**

Dada la intensa dinámica del período no resulta sencillo sacar una fotografía del proceso de integración posneoliberal. Gran parte de los acuerdos regionales se encuentran en desenvolvimiento, en mayor o menor grado, al ritmo de los desafíos que los gobiernos enfrentan en los ámbitos interno e internacional. Por esa razón, señalaremos algunos rasgos distintivos de la etapa posneoliberal respecto de la integración bajo la hegemonía neoliberal.

La crisis de la integración neoliberal es inescindible de la crisis de la reforma estructural del sector de hidrocarburos. La desregulación y

privatización dejaron a cargo de los actores privados la concepción y ejecución de los mecanismos de integración. En busca de una rápida y segura rentabilidad, las petroleras incrementaron el ritmo de extracción para generar saldos exportables, asignando al petróleo y gas como meros *commodities*. El capital petrolero, con la anuencia del Estado neoliberal, creó de manera artificial una Argentina exportadora de hidrocarburos. Pero desde el comienzo, este perfil exportador se mostró insustentable en el largo plazo, dados los límites del horizonte de vida de las reservas argentinas y la aversión del sector privado a realizar inversiones en exploración de riesgo.

En síntesis, los rasgos distintivos del proceso de integración neoliberal eran: la iniciativa privada, la liberalización del comercio, la supresión de la planificación estatal, la ausencia de instancias de coordinación interestatales que determinaron una integración negativa, la falta de una visión estratégica a cambio de la “comoditización” del petróleo y –con los límites señalados– del gas.

La etapa postneoliberal ha estado condicionada por la herencia recibida y las urgencias acontecidas. Sin petrolera propia y con pocas herramientas regulatorias a su favor, el gobierno debió afrontar el desfasaje entre el aumento de la demanda, favorecido por la reactivación económica, y una oferta insuficiente, primero porque se encontraba volcada a la exportación y luego por su progresiva declinación. La aplicación de retenciones y la limitación de las exportaciones fueron entonces sus principales medidas.

Complementariamente, el gobierno argentino impulsó acuerdos bilaterales con Bolivia y Venezuela que, condicionados por las urgencias para garantizar el gas y los combustibles necesarios para el mercado interno, presentaron distinto grado de éxito. Respecto de la relación bilateral con Bolivia, las metas de entrega de gas fueron renegociadas permanentemente a partir del apuro del lado argentino y los conflictos políticos del otro lado. Si bien la ejecución de los acuerdos ha estado a cargo de las empresas estatales –YPFB y ENARSA– desde 2006, el volumen de venta estaba atado a la inversión de las operadoras privadas. A su vez, las demoras en la construcción del GNEA influyeron sobre el ritmo de la inversión y viceversa. En cambio, la puesta en marcha del GIJA facilitó el proceso de integración entre ambos países.

Con respecto a la relación con Venezuela, se forjó una alianza estratégica ambiciosa en cuanto a las metas energéticas, pero con un bajo grado de concreción. Efectivamente, el gobierno de Chávez le vendió a la Argentina fueloil y gasoil bajo condiciones financieras ventajosas, aunque no se

disponen de datos oficiales para evaluar la evolución del intercambio. En cambio, otras iniciativas canalizadas a través del eje PDVSA-ENARSA –que iban desde la exploración y explotación hasta la comercialización de hidrocarburos– quedaron solo en anuncios.

En el caso de los tratados multilaterales hubo una fuerte iniciativa venezolana para convertir a la cooperación energética en el eslabón de una integración regional de mayor alcance. De tal manera que las propuestas buscaron trascender el vínculo comercial en función de una agenda de desarrollo económico y social para todos los países involucrados. Sin embargo, estas iniciativas multilaterales no se han materializado más allá de las buenas intenciones. La indagación de las causas quedará pendiente para líneas de investigación futuras.

En definitiva, sobresalen como características distintivas de la etapa posneoliberal el reposicionamiento del rol del Estado y de sus empresas públicas en la concepción y ejecución de los acuerdos de integración. También el retorno de una visión estratégica que deja de asignar a los hidrocarburos como *commodities* en pos de la seguridad energética de cada país. En los términos de una integración positiva, sobresale la creación de una gran cantidad de empresas y organismos binacionales y multinacionales, pero que no tuvieron continuidad o ni siquiera se pusieron en marcha, a excepción del Consejo Energético Suramericano. Factiblemente, eso haya estado relacionado con una débil planificación estatal e interestatal de las proyecciones económicas, energéticas y políticas de largo plazo.

Cabe señalar que tanto en los acuerdos bilaterales como en los acuerdos multilaterales, la Argentina se sumó en un comienzo sin empresa ni agenda propia. Si bien realizó oportunos gestos políticos de apoyo a Chávez y Morales, desde el gobierno argentino predominó una visión más pragmática y menos “ideologizada” del intercambio energético para consolidar el crecimiento económico interno. Es apreciable el rol de ENARSA como empresa ejecutora de los acuerdos bilaterales y multilaterales a partir de su creación a fines de 2004. La estrategia de PDVSA, por opción política del chavismo, pasa por el establecimiento de acuerdos con empresas de neto corte estatal y la facilitación de las condiciones de intercambio en función de ello. CAMMESA tiene una conformación que no se ajusta a estas características dado que el Estado la controla, pero con una fuerte injerencia de los operadores privados y sus funciones se dirigen en mayor medida a la operatoria del mercado mayorista eléctrico. En ese sentido, la constitución de ENARSA encontró buena recepción en Venezuela y seguramente no

le hubiese ofrecido a la Argentina la posibilidad de explotar un bloque de la Faja del Orinoco de no contar con su propia petrolera estatal. Desde la privatización de YPF no contaba con ese instrumento, de manera que ENARSA suplía ese vacío y abría la posibilidad de encarar nuevos proyectos energéticos en la región.

Igualmente, la falta de recursos humanos, financieros y tecnológicos propios hace más que reducido el accionar de ENARSA. En cambio, la Ley de Soberanía Hidrocarburífera abre nuevas oportunidades para la integración e YPF se presenta *a priori* como una herramienta más apropiada que ENARSA para concretar alianzas estratégicas en el continente. En ese sentido, ya existen acciones conjuntas de YPF y de YPFB en materia de exploración en territorio boliviano y cartas de intención de cooperación con PDVSA en todos los eslabones de la cadena. También en el nivel multilateral, en el marco de Unasur, podría convertirse en un importante factor de integración. Los desafíos de la integración regional no se agotan en la cuestión energética: la cooperación científico-tecnológica entre empresas estatales cobran un significado más profundo en la perspectiva del desarrollo industrial endógeno.

Finalmente, queda señalar un importante cambio de tendencia internacional posterior al período estudiado y que condiciona las distintas líneas de integración energética regional. Desde mediados de 2014 se ha configurado un escenario de precios bajos del barril del crudo en el mercado mundial que obedece a factores tanto de oferta y demanda como geopolíticos. Este nuevo escenario perjudica de manera directa las arcas de los países exportadores de petróleo, con Venezuela a la cabeza, y afecta las inversiones de producción y de infraestructura del sector. De modo que no son buenas noticias para el proceso de integración.

## **Bibliografía**

- Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo (2004). *Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. Buenos Aires: FLACSO.
- Barrera, Mariano (2012). "Subexploración y sobreexplotación: la lógica de acumulación del sector hidrocarburífero en Argentina". *Apuntes para el Cambio*, n° 2, pp. 19-35.

- Briceño Ruiz, José (2010). “La UNASUR: ¿continuum o un nuevo inicio del regionalismo sudamericano?”. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, N° 8, pp. 103-121.
- Consejo Asesor de Estrategia Energética de la Secretaría de Energía (2012). “Matriz energética nacional y su vinculación con la región”. *Voces en el Fénix*, n° 19, pp. 82-9.
- Corporación Andina de Fomento (CAF) (2013). *Energía: una visión sobre los retos y oportunidades en América Latina y el Caribe*. Caracas: CAF.
- Cortese, Carmelo (dir.) (2009). “Propiedad y explotación de los recursos hidrocarbúricos: la apropiación de la renta petrolera. Alternativas y debates hoy”. Informe final, bienio 2007-2009, Universidad de Cuyo.
- Fundación Bariloche (2007). “Asistencia Técnica para la elaboración del ‘Plan Estratégico de Energía de la República Argentina’”. Informe final. Bariloche: Fundación Bariloche.
- Gavaldá Palacín, Marc (2005). “Los conflictos ambientales del gas boliviano”. *Íconos*, n° 21, pp. 57-66.
- Mansilla, Diego y Perrone, Guido (2010). *Energía en Argentina. Evolución reciente, actualidad y perspectivas*. Documento Técnico N° 1, Centro de Estudios Económicos y Monitoreo de las Políticas Públicas (CEMoP). Buenos Aires: Fundación Madres de Plaza de Mayo.
- Ministerio de Hidrocarburos y Energía (2008). *Estrategia boliviana de hidrocarburos*. La Paz: Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia.
- Navajas, Fernando (2008). “La integración de la infraestructura y los contratos incompletos: El gas natural en el Cono Sur”. *Integración y comercio*, n° 28, pp. 27-53.
- Paz Rada, Eduardo (2009). “Bolivia: la fatalidad del petróleo y el gas”. En Dammert, Manuel y otros, *La batalla por el petróleo y el gas en América Latina*. Lima: El Virrey.
- Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA) (2011). “Informe de gestión anual”. Disponible en: <http://www.pdvsa.com/images/pdf/IGA2011.pdf>.

- Perrotta, Daniela (2013). “La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales”. En Llenderozas, Elsa (ed.), *Teoría de relaciones internacionales*. Buenos Aires: Eudeba.
- Ramos Mejía, Francisco (2008). “El régimen jurídico del abastecimiento interno de hidrocarburos”. *Petrotecnia*, n° 49, pp. 32-52.
- Riggirozzi, Pia y Tussie, Diana (eds.) (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The case of latin America*. Dordrecht: Springer UNU/CRIS.
- Roark, Mariano y Giglio, Antonella (2010). “Más allá de las ideologías. El comercio y las finanzas entre Argentina y Venezuela (2003-2008)”. *Íconos*, n° 38, pp. 81-93.
- Ruiz-Caro, Ariela (2010). *Puntos de conflicto de la cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sader, Emir (2009). *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda Latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo XXI-CLACSO.
- Sanahuja, José Antonio (2008). “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post liberal’. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe”. En Martínez, Laneidy; Peña, Lázaro y Vázquez, Mariana (eds.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Serrani, Esteban (2012). “Nacionalismo y transformaciones petroleras recientes. La expropiación de YPF en contexto”. *Revista Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires*, n° 82, pp. 76-80.
- Toledo, Víctor (2008). “Metabolismos rurales: hacia una teoría económico-ecológica de la apropiación de la naturaleza”. *Revibec: revista iberoamericana de economía ecológica*, vol. 7, pp. 1-26.
- Unasur-OLADE (2012). *UNASUR: un espacio que consolida la integración energética*. Quito: Unasur-OLADE. Disponible en: <http://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/old0235.pdf>.



# Nosso norte é o Sul

## Influências da mudança de paradigma da PEB sobre integração regional latino-americana e a cooperação no campo do Patrimônio Cultural

Patricia Duarte Rangel y Mayra Goulart da Silva

Nos últimos anos, vem ganhando espaço, no âmbito das Relações Internacionais, um debate sobre uma possível mudança de paradigma na Política Externa Brasileira (PEB), em função de uma crescente prioridade concedida às relações com o Sul Global. Ao passo em que a década de 1990 representou o retorno da tradição bilateral-hemisférica, o século XXI trouxe a demanda da tradição global-multilateral. O resultado foi a convergência dos níveis bilateral e multilateral, com foco na ampliação e na combinação das dimensões horizontais e verticais das parcerias estratégicas (Pecequillo, 2008). Paralelamente, cada vez mais se discute a importância da integração regional, aqui analisada sob uma perspectiva teórica e empírica que, por sua vez, será delineada de modo a problematizar a noção de *regionalismo*. Tal enquadramento atende ao propósito de questioná-la enquanto desdobramento necessário da ideia de integração.

No plano empírico, este questionamento desdobrar-se-á em uma comparação entre América Latina e Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), no tocante ao montante de recursos destinados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) a iniciativas de Cooperação Patrimonial. Deste modo, buscar-se-á uma lente conceitual capaz de lidar com a prioridade concedida aos PALOP, que sobressaem como o principal destino das iniciativas de Cooperação Patrimonial daquela agência do Ministério das Relações Exteriores (MRE), embora a América Latina seja ressaltada empírica

e discursivamente como parceira prioritária quando analisamos os dados gerais de cooperação.

Para lidar com a presente questão, este trabalho foi dividido da seguinte maneira: na primeira parte, apresentaremos o campo patrimonial, elencando seus principais atores. Em seguida, na segunda seção, examinaremos a questão principal aqui colocada: *a cooperação internacional no campo patrimonial foi influenciada pela mencionada mudança de paradigma, mantendo sua ênfase na dimensão regional?* Para tanto, abordaremos o Patrimônio Cultural como elemento de política externa, explorando os impactos que tal mudança de paradigma possa haver desencadeado na cooperação entre países do Sul Global no campo das políticas patrimoniais, com foco na comunidade formada por países da América Latina. Nesta parte, exporemos dados sobre cooperação, contrastando os recursos destinados para os povos latino-americanos e para os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.

Tal contraste permitirá uma resposta híbrida no tocante à pergunta aqui levantada. Isto porque ela será afirmativa com relação à influência do novo paradigma de *diplomacia solidária*, tendo em vista um aumento significativo do montante das iniciativas de cooperação e mesmo do volume de comércio para com os países do Hemisfério Sul. Todavia, no que diz respeito à ênfase dada à América Latina, observa-se o campo patrimonial como uma exceção, já que não se observa na região a mesma prioridade concedida quando analisadas as informações comerciais ou dados gerais de cooperação. Deste modo, os PALOP sobressaem como destino prioritário dos investimentos em cooperação patrimonial, contrariando a hipótese inicial de que os países vizinhos gozariam de preferência também nessa área.

Em um terceiro momento, serão introduzidas as distintas concepções de PEB, tratando das mudanças ocorridas ao longo do tempo e abordando a gradual aproximação com o Sul Global. Com base na literatura das Relações Internacionais, esse movimento será fundamentado e problematizado de modo a tensionar o conceito de regionalismo como corolário necessário da ideia de integração e, por conseguinte, a América Latina, como destino prioritário de tal aproximação. Após as mencionadas problematizações, trataremos, na quarta seção, do Centro Regional para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial da América Latina (CRESPIAL) e do Centro Lucio Costa (CLC) como promissores para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial da América Latina (CRESPIAL). Por fim, alguns apontamentos e considerações finais serão elencados.

Importante ressaltar que este artigo não se deterá a debates teóricos específicos do Patrimônio Cultural (paisagem, patrimônio cultural e natural, material e imaterial, bens móveis e imóveis, atribuição de valor, referência cultural, dentre tantos outros), e sim nas políticas patrimoniais como elemento da política externa brasileira. Essa opção se deve, por um lado, ao fato de tais temas já terem sido satisfatoriamente problematizados por outros autores, e, por outro lado, pelo desejo de oferecer novos olhares e ferramentas analíticas com base em uma disciplina ainda pouco explorada pelo campo patrimonial: as Relações Internacionais.

### **Arquitetura institucional e agenda internacional do Patrimônio Cultural: impactos sobre o campo preservacionista brasileiro**

Pergunta-se, ao longo deste trabalho, se a mudança de eixo da política externa apontada por especialistas nos últimos anos e a intensificação do projeto de integração regional afetaram as relações de cooperação no campo dos direitos humanos de terceira geração (direitos ambientais, culturais e de qualidade de vida), em especial, as políticas de preservação do patrimônio cultural. Se a resposta for afirmativa, estamos diante de um momento emblemático, uma vez que a constituição do campo patrimonial no Brasil foi dado em termos coloniais, tendo como principais referências os exemplos europeus e os moldes estabelecidos por organizações internacionais governamentais lideradas pelo Norte Global, principalmente da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

Fundada em 1946, a Unesco tem como uma de suas funções zelar pela proteção do patrimônio universal de monumentos, obras de arte e de livros de interesse histórico ou científico, como explica Ajzenberg (2009). A centralidade desta organização para o campo é tal que se pode afirmar que, após terem sido inventadas as políticas culturais, sua inserção na agenda internacional derivou principalmente da atividade desenvolvida pela Unesco (Rubim, 2009).<sup>1</sup> Apesar de os primeiros debates e iniciativas de cooperação entre as nações para proteger o Patrimônio Cultural datarem do

---

<sup>1</sup> Os principais pronunciamentos emitidos pela instituição multilateral, segundo Rubim (2009), foram: Declaração Universal dos Direitos de Autor (1952), Declaração de Princípios de Cooperação Cultural Internacional (1966), Convenção sobre as Medidas que se devem adotar para proibir e impedir a Importação, a Exportação e a Transferência Ilícita de Bens Culturais (1970), Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural (1972), Declaração sobre a Raça e os Preconceitos Raciais (1978), Recomendação Relativa à Condição do Artista (1980), Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e

período imediatamente posterior à I Guerra Mundial,<sup>2</sup> a criação da ONU e de suas agências após a Segunda Grande Guerra facilitou o propósito de cooperação internacional no campo patrimonial, já que recebeu também a incumbência de criar instrumentos de defesa para bens culturais e naturais. Como bem lembra Rubim *et ali.* (2005), a constituição dessa arquitetura institucional de caráter internacional resultou na promoção de importantes ações e programas de intercâmbio e fomento na área da cultura.

Os organismos intergovernamentais especializados são hoje os agentes centrais na definição da agenda internacional para a cultura, muitas vezes assumindo um papel de *superlegislaturas*, com autonomia para exercer *de facto* faculdades normativas em escala supranacional (por exemplo, elaborando convenções internacionais e responsabilizando-se pela regulamentação, preservação e conservação dos bens culturais ao redor do mundo). As consequências da ação destas entidades foram a criação de políticas públicas, o inventariamento de bens culturais, o estabelecimento de disciplinas e cursos próprios em instituições de ensino e o investimento em formação e aperfeiçoamento de profissionais e peritos na área de patrimônio (Ajzenberg, 2009).

Mais a mais, foi no período compreendido entre os anos 1970 e 1980 que a internacionalização do tema levada a cabo pela Unesco instigou a incorporação, em legislação doméstica, dos instrumentos internacionais sobre preservação do Patrimônio Cultural (Rubim, 2009). Não por coincidência, sugere Rubim (2009), o Brasil formulou seu Plano Nacional de Cultura neste período, em 1975. Apesar de o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), reconhecido como pioneiro na preservação do patrimônio cultural na América Latina, ter sido instituído na década de 1930, o campo patrimonial brasileiro somente se consolidou em meados do século XX. Assim sendo, nosso entendimento sobre patrimônio foi mais fortemente influenciado pelas políticas culturais que surgiram no cenário mundial nesse período de internacionalização, quando tomaram lugar as principais iniciativas da Unesco para as políticas culturais<sup>3</sup> e quando se as-

---

Popular (1989), Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2001), Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005).

2 Como lembra Ajzenberg (2009), contudo, houve normativas internacionais anteriores: as Convenções Multilaterais de Haia (1899 e 1907) circunscreveram medidas de proteção aos edifícios consagrados a cultos, artes e ciências, bem como aos monumentos históricos.

3 Conferência Intergovernamental sobre os Aspectos Institucionais, Administrativos e Financeiros das Políticas Culturais – 1970; Conferência Regional da Europa - 1972; Conferência Regional da Ásia - 1973; Conferência Regional da África - 1975; Conferência Regional da

sinaram os documentos internacionais que ainda nos servem de referência para as ações patrimoniais.<sup>4</sup> Antes mesmo da inauguração do escritório da Unesco no Brasil (1972), nossas concepções e políticas patrimoniais há muito já estavam abertas a condicionantes externos e às concepções universalistas dos organismos internacionais.

Com efeito, até anos recentes, pouca atenção foi dada pelos poderes instituídos à articulação com outros países do Sul Global e à reflexão do Patrimônio Cultural em moldes próprios ou não-coloniais. Isso não significa que tenham sido inexistentes espaços específicos para debater políticas culturais a partir do Sul, o que certamente não é verdade - durante o período, é digna de nota a realização da Mondiacult<sup>5</sup> e do Encontro de Civilizações nas Américas,<sup>6</sup> para citar somente dois exemplos. Mas não se pode negar que tais fóruns foram (e ainda são) raros, com baixo poder de decisão e pouco priorizados pela PE.<sup>7</sup> Portanto, conforme argumentação estabelecida na próxima seção, se a Cooperação Sul-Sul têm levado o Brasil a estabelecer estratégias de cooperação bilateral e multilateral com

---

América Latina e Caribe - 1978; Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais/Mondiacult - 1982, Década Mundial do Desenvolvimento Cultural - 1988/1997, Criação da Comissão Cultura e Desenvolvimento - 1991, Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento - 1998.

- 4 Convenção sobre a proibição do tráfico ilícito de bens culturais - 1970; Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural - 1972; Recomendação para a Proteção dos Bens Móveis Culturais - 1978; Código Internacional de Ética para Comercialização de Bens Culturais - 1999; Declaração Sobre a Intenção de Destruição do Patrimônio Cultural - 2003; Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial - 2003; Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais - 2005.
- 5 Realizada no México, em 1982, definiu identidade e patrimônio cultural como fundamentos que devem reger as políticas culturais aponto como dever da comunidade internacional a preservação e defesa da identidade cultural de cada povo (ver dissertação de mestrado de Ingrid Hass, 2009).
- 6 Realizado em Cabo Frio, no ano 1989, defendeu a idéia da necessidade de rever a história do continente americana e de reconhecer o papel das populações pretéritas.
- 7 Além disso, não se pode esquecer os organismos internacionais mais atuantes na articulação de programas que privilegiem a cooperação e a integração da região ibero-americana no campo patrimonial, como destacam Rubim *et alii*. (2005): merece realce a ação da Organização dos Estados Americanos (OEA) na conservação do patrimônio propondo uma lista de patrimônios culturais das Américas (reconhecimento e identificação de sítios, espaços e manifestações que espelhem a diversidade cultural do continente americano); da Organização dos Estados Ibero-Americanos - OEI na gestão cultural do patrimônio e no projetos *Inventário de Bens Patrimoniais e Prevenção do Tráfico Ilícito* e *IBERMUSEUS*; e do Convênio Andrés Bello (CAB) e seu *Prêmio Somos Patrimônio, Registro e Catalogação do Patrimônio Cultural* e sua *Cartografia da memória*. Por limitação de espaço, as iniciativas mencionadas não puderam ser descritas neste artigo. Para uma explicação mais detida, recomendamos a leitura de Rubim *et alii*. (2005).

países latino-americanos, encontramos-nos em um momento de virada no Patrimônio Cultural, que sempre foi pautado (ou, ao menos, fortemente influenciado) pelos organismos internacionais encabeçados pelos países centrais, i.e., do Norte Global.

Não obstante, como será demonstrado a partir dos dados oferecidos pela ABC/MRE, diferentemente do que ocorre no plano comercial e mesmo em outros campos de cooperação, a América Latina não é o destino principal dos recursos destinados à preservação do Patrimônio Cultural, posto ocupado pelos Países de Língua Oficial Portuguesa. Contrariando a hipótese inicial da pesquisa, embora inserida em um contexto de fortalecimento das relações com as nações vizinhas, não são os laços de identidade estabelecidos a partir da proximidade física que condicionam as iniciativas do governo brasileiro nessa área. No campo patrimonial, são mais significativos os vínculos culturalmente enraizados na colonização portuguesa e em um passado comum, vivenciado na África, continente originário de boa parte dos antepassados dos cidadãos brasileiros. Afinal, como demonstrou o último Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado em 2010, mais de metade da população é negra: 43,1% (82 milhões de pessoas) se declara parda e 7,6% (15 milhões) se declara negra – número de pessoas que compõe a maior população negra do mundo fora do continente africano.

Com o propósito de fundamentar essa segunda hipótese, estabelecida após o descarte da primeira, na próxima seção –após a discussão sobre política externa– será delineado um marco teórico capaz de questionar a naturalização das associações entre espaço e identidade, ou seja entre proximidade física e coesão social.

### **Quais patrimônios queremos integrar? Iniciativas de cooperação internacional em patrimônio cultural na América Latina e nos PALOP**

Considerando o exposto até aqui, emergem duas indagações: i) as iniciativas brasileiras de cooperação internacional no campo patrimonial teriam acompanhado a virada ao Sul, que desde o início do século XXI condiciona a política externa brasileira? ii) Em caso afirmativo, esse novo padrão estaria necessariamente atrelado ao fortalecimento da integração latino-americana, isto é, a um particular favorecimento dos povos vizinhos tocante aos recursos destinados a este tipo de iniciativa?

Para promover tal reflexão, é necessário fazer algumas considerações preliminares sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), definida por uma relação entre doador e receptor, que se diferencia de uma interação comercial entre vendedores e compradores, uma vez que seu propósito é a promoção de mudanças estruturais nos sistemas produtivos dos países receptores voltadas para a superação de eventuais restrições e limites ao seu crescimento natural. Dessa forma, os programas implementados sob sua égide ambicionam a transferência de conhecimento, equipamentos e experiências de sucesso, visando a capacitação de recursos humanos e o fortalecimento das instituições dos países que as recebem (Milani, 2012: 18).

Assim como toda iniciativa política, a CID reúne aspectos valorativos/ideológicos e estratégicos/pragmáticos. Nesse sentido, ela ressoa preceitos morais como a justiça social e a solidariedade. Entretanto, ao promover fluxos entre os países envolvidos, ela os aproxima, estimulando o comércio e a capacidade de influência, o que certamente favorece o país doador. Não obstante, no que diz respeito à consideração da dinâmica entre ideologia e pragmatismo, são os valores do analista, isto é, seu ponto de vista (teórico, cultural, político e etc.) que acaba definindo o peso e o conteúdo dado a cada um dos termos.

Concebida em função de uma maior proximidade cultural, econômica e política entre os países envolvidos, que compartilhariam um horizonte de subalternidade no tocante ao Sistema Econômico Internacional (SEI), a Cooperação Sul-Sul (CSS) é definida<sup>8</sup> pelo objetivo de compartilhar experiências, conhecimentos, habilidades, competências e recursos para atender a metas de desenvolvimento através de esforços concertados em uma base bilateral, regional, sub-regional ou inter-regional<sup>9</sup>. Embora não seja possível determinar com precisão seu surgimento –já que a Cooperação Sul-Sul abrange um amplo conjunto de projetos, modalidades e perspectivas– suas origens podem ser remontadas ao Movimento dos países Não Alinhados (MNA), cuja inspiração se atribui à realização da Conferência de Países da Ásia e da África, realizada em Bandung no ano de 1955, ainda que sua

---

8 Esta definição pode ser encontrada no site do Escritório das Nações Unidas para Cooperação Sul-Sul. Disponível em: [www.ssc.undp.org](http://www.ssc.undp.org).

9 Iniciativas de colaboração envolvendo países doadores tradicionais (do Norte) e organizações multilaterais, estabelecidas, porém, com o propósito de facilitar iniciativas Sul-Sul através da prestação de financiamento, treinamento e sistemas tecnológicos, bem como outras formas de apoio à gestão são definidas pelo conceito de *cooperação triangular* ([www.ssc.undp.org](http://www.ssc.undp.org)).

fundação tenha ocorrido em 1961, durante a Conferência de Belgrado, quando ocorreu a primeira reunião do MNA. O desejo de alterar o caráter periférico e subalterno associado à inserção dos países do então chamado terceiro mundo no SEI ganha força após a primeira metade do século XX, quando Estados predominantemente situados no Hemisfério Sul almejavam intensificar suas relações, tendo em vista o propósito de articular uma nova ordem global.

Todavia, diferentemente do relacionamento que estes países estabeleciam com os países desenvolvidos, de modo geral caracterizado pela verticalização dos processos decisórios e pela assimetria dos ganhos, a interação entre os povos do sul se constituía a partir de condições econômicas, políticas e sociais comuns, assim como pelo reconhecimento de entraves similares a uma melhor inserção no SEI. Ao observar suas semelhanças e vislumbrando a possibilidade de conjugar esforços para superar desafios comuns, começa a ser delineado um novo tipo de iniciativas de cooperação, que passam a estar caracterizadas pela horizontalidade entre parceiros e não mais pelo distanciamento entre receptores e doadores. Como salientaremos na próxima seção, este primeiro movimento de aproximação para com os países em desenvolvimento não se desdobrava em discursos ou práticas particularmente direcionadas aos países latino-americanos. Uma vez que não se fundamentava em concepções de identidade determinadas a partir da proximidade física, mas em função de uma mesma posição periférica no SEI, esse movimento de integração não assumia uma feição *regional*.

Tal configuração somente é alterada pela ascensão eleitoral de uma nova elite política, cujo apoio por parte da população foi, em larga medida, alinhavado através de um léxico identitário, que aludia à suposição de que tais líderes compartilhariam com seus eleitores um conjunto de características étnicas, físicas, econômicas, culturais e sociais, todas elas associadas a uma condição de exclusão conquanto aos seus respectivos sistemas políticos. Trataremos disso com mais detalhes na próxima parte do ensaio.

Desde então, o movimento de aproximação para com os países subalternos, iniciado na década de 1950, sofre um processo de aceleração conjugado a uma lógica de *regionalização*. Com isso, a política externa brasileira passa a ser marcada por uma ênfase nas relações com os países do Sul Global, sobretudo, os latino-americanos. A ideia de solidariedade passa a condicionar as transformações operadas no plano doméstico por políticas

de transferência de renda focalizadas nas classes tradicionalmente excluídas, mas, também aquelas situadas para além das fronteiras nacionais.

Conforme o relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em parceria com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), com o MRE e a ABC, entre 2005 e 2009, o volume total destinado pelo governo brasileiro para o financiamento das iniciativas de cooperação internacional alcançou a vultuosa cifra de R\$ 2.898.526.873,49. Esse montante foi dividido entre as modalidades de ajuda humanitária, bolsa de estudo para estrangeiro e cooperação técnica, científica e tecnológica e as contribuições para organizações internacionais. Do total investido, 76% destinou-se a “organizações internacionais e bancos regionais, cabendo às demais modalidades (assistência humanitária, bolsas de estudo e cooperação técnica) quase 24% do total” (IPEA, 2011: 19).

É interessante observar que, neste período, os recursos destinados ao custeio de tais iniciativas “praticamente dobram passando de R\$ 384,2 milhões para mais de R\$ 724 milhões, respectivamente” (idem). Este crescimento é ainda mais expressivo quando consideramos apenas os valores destinados à assistência humanitária e à cooperação técnica, que durante esses anos foram sextuplicados, passando de R\$ 28,9 milhões, em 2005 (7,53% do total no ano), para R\$ 184,8 milhões, em 2009 (25,51% do total no ano). Deste modo, corroborando o argumento aqui ensejado, o relatório ressalta que tal aumento “constitui um sinal inequívoco da crescente importância que o Brasil atribuindo à cooperação internacional, em um marco global de desenvolvimento econômico e social” (idem).

A título de ilustração, é possível observar a relação entre essa ideia de solidariedade e a nova intensidade no movimento de aproximação para com os países da região através dos dados apresentados por Carlos Puente (2010), que indicam que a América Latina foi o maior receptor de projetos e atividades da cooperação técnica com países em desenvolvimento (CTPD) entre 1995 e 2005, ao agruparmos a América do Sul e a América Central e Caribe.

Segundo o MRE, o Brasil possui, atualmente, acordos de cooperação técnica firmados com Argentina, Bolívia, Costa Rica, Chile, Colômbia, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Uruguai E Venezuela. Parte do esforço, como vimos, é feito via Agência Brasileira de Cooperação, que negocia, implementa e acompanha projetos

e programas de cooperação técnica, seguindo prioridades nacionais de desenvolvimento, definidas nos planos e programas setoriais de Governo, e acordos firmados pelo país com outros países e organismos internacionais.

Cabe indagar, observando as iniciativas mencionadas nos parágrafos anteriores, se a cooperação em temas de cultura e patrimônio rivalizaria com acordos em outras áreas. Victor Santos (2005) afirma que não. Segundo o autor, falar em dicotomia ou dilema nesse caso seria adotar uma perspectiva falsa, uma vez que a *convergência sinérgica* entre a vertente cultural e a econômica aponta que escolhas políticas não precisam optar entre economia e cultura. Esta, por sua vez, pode servir de motor ou indutor para o desenvolvimento econômico e político. Deste modo, América Latina, enquanto comunidade plural, afirma-se como uma realidade política concreta no plano internacional e um elemento estabilizador, promovendo a convergência dos povos, mitigando o efeito segregador das fronteiras políticas entre Estados, integrando espaços a partir de uma lógica própria, contribuindo para estabelecer um novo quadro de referências sociais e culturais.

No esforço de compreender focos e prioridades da PEB no campo da preservação do patrimônio cultural, faz-se necessário identificar as ações especiais não só do MRE, mas também as do IPHAN, que é a instituição responsável por representar o Estado brasileiro perante a sociedade internacional nesta área. O investimento político e financeiro do órgão em reconhecimento e salvaguarda de bens culturais, próprios e compartilhados com outros países, é ululante, como também o é a demanda de diversos Estados por parcerias. Neste espírito, o instituto tem diversificado sua dinâmica, atuando em frentes como o programa Memória do Mundo e estabelecendo projetos de Cooperação Técnica Internacional. A Memória do Mundo, projeto da Unesco, tem o propósito de “refletir a diversidade das línguas, dos povos e das culturas”. Considerando os patrimônios submetidos por Estados latino-americanos, sozinhos ou em conjunto, e recomendados para inclusão no Registro da Memória do Mundo, temos atualmente 68 registros feitos por 26 Estados da região.<sup>10</sup> No caso da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), há menos da metade: são atualmente 12 bens.<sup>11</sup>

---

10 Antilhas Holandesas (2); Argentina (2); Bahamas (2); Barbados (4); Belize (1); Bolívia (4); Brasil (5); Chile (3); Colômbia (2); Cuba (3); Curaçau (1); Dominica (1); Guiana (2); Jamaica (2); México (10); Nicarágua (1); Panamá (1); Paraguai (1); Peru (3); República Dominicana (2); São Cristóvão e Neves (1); Santa Lucia (2); Suriname (3); Trinidad e Tobago (6); Uruguai (1); e Venezuela (3).

11 Arquivos dos Dembos (Angola e Portugal), *On the Birth of a Nation: Turning points (Timor-Leste)*, Corpo Cronológico (Portugal), Primeira Travessia Aérea do Atlântico Sul em

Por sua vez, a cooperação internacional consubstancializada pelo IPHAN abarca iniciativas de proteção do patrimônio definidas por ele como instrumentos de promoção do desenvolvimento nacional e também de estreitamento das relações diplomáticas, “por meio da transferência de conhecimentos em bases não-comerciais entre países ou entre um país e um organismo internacional”. Em seu sítio eletrônico, a instituição lista sete países com os quais estabelece projetos regulares de cooperação internacional, três dos quais são latino-americanos:<sup>12</sup> Bolívia (Projeto de Cooperação “Intercâmbio de Experiências e Conhecimentos para a Gestão das Culturas”), El Salvador (Projeto de Conservação da Arquitetura Tradicional de Centros e Conjuntos Históricos e sua Paisagem Cultural) e Paraguai (Projeto de Intercâmbio de conhecimentos sobre sistemas de conservação integrada e patrimônio cultural). Quanto à CPLP, há dois países: Angola (Projeto de Fortalecimento da Gestão do Patrimônio Cultural de Angola) e Cabo Verde (Plano de Gestão da Cidade Velha e Inventário da Cimboa como Patrimônio Imaterial).

Observa-se, portanto, maior articulação do IPHAN com países da América Latina do que com PALOP e CPLP. Vejamos se o mesmo padrão existe na ABC, por meio do levantamento dos projetos de cooperação em matéria de políticas patrimoniais firmados entre o governo brasileiro e outros Estados latinos, bilateral ou multilateralmente<sup>13</sup> via a mencionada agência. Em janeiro de 2015, realizamos pesquisa com base na ferramenta disponibilizada pela referida agência em seu sítio eletrônico,<sup>14</sup> onde foram encontrados 1.213 projetos com 31 países da região, em áreas diversas<sup>15</sup> e em quatro modalida-

---

1922 (Portugal), O diário da primeira viagem de Vasco da Gama à Índia, de 1497 a 1499 (Portugal), Carta de Pêro Vaz de Caminha (Portugal), Tratado de Tordesilhas (Portugal), Arquivo arquitetônico de Oscar Niemeyer (Brasil), Documentos relativos às viagens ao Brasil e ao exterior do Imperador do Brasil (Brasil), Arquivos da Companhia Holandesa das Índias Ocidentais - Westindische Compagnie (Brasil), Coleção do Imperador: fotografia estrangeira e brasileira do século XIX (Brasil), Rede de informação e contrainformação do regime militar no Brasil - 1964-1985 (Brasil).

12 Os outros países com os quais o Iphan possui projetos de cooperação técnica são Angola, Benim, Cabo Verde e Espanha.

13 O que inclui projetos concluídos e em execução.

14 Consulta em: <http://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa>, acesso em 27/01/2015.

15 A saber: Administração Pública, Administração/Planejamento e Finanças, Agricultura, Agricultura/Pecuária e Pesca, Aquicultura e Pesca, Assistência Social, Cidades, Ciência e Tecnologia, Comunicações, Cooperação Técnica, Cultivos Alternativos, Cultura, Defesa, Defesa Civil, Desenvolvimento Social, Educação, Esporte, Fazenda, Formação Profissional, Habitação, Indústria, Indústria e Comércio, Infra-Estrutura, Judiciário, Justiça, Legislativo, Meio Ambiente, Meio Ambiente/Agricultura e Saúde, Minas e Energia, Pecuária, Pesca,

des (Cooperação Sul-Sul, Cooperação Trilateral, Cooperação Trilateral com Organismo e Cooperação de Bloco). Para se ter uma base de comparação, o número de projetos de cooperação com a África Lusófona é menos da metade: 535 em seis países (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste).

Os Estados contemplados pela cooperação e o número de projetos na região são os que seguem: Antígua e Barbuda (5); Argentina (38); Bahamas (5); Barbados (8); Belize (6); Bolívia (96); Chile (6); Colômbia (60); Costa Rica (22); Cuba (65); Dominica (4); El Salvador (45); Equador (61); Guatemala (42); Guiana (58); Haiti (101); Honduras (25); Jamaica (20); México (27); Nicarágua (42); Panamá (11); Paraguai (126); Peru (91); República Dominicana (34); São Cristóvão e Neves (5); Santa Lúcia (8); São Vicente e Granadinas (4); Suriname (86); Trinidad e Tobago (9); Uruguai (77); e Venezuela (26). Observamos mais países latino-americanos e mais projetos com eles firmados do que membros dos PALOP: Angola (76), Cabo Verde (80), Guiné-Bissau (67), Moçambique (147), São Tomé e Príncipe (93) e Timor-Leste (72), cujos projetos são de áreas diversas<sup>16</sup> e em quatro modalidades (Cooperação Sul-Sul, Cooperação Trilateral, Cooperação Trilateral com Organismo e Cooperação de Bloco).

Dos 31 países latino-americanos recipiendários da cooperação brasileira, somente quatro são contemplados por projetos referentes ao campo cultural (Bolívia, El Salvador, Paraguai e Uruguai). Dentre os 1.213 projetos, apenas seis pertencem ao setor Cultura, o que corresponde a 0,5%. Quanto ao sub-setor, todos os seis foram classificados como “Patrimônio Histórico e Artístico”, como mostra o Quadro 1. Não houve nenhum projeto dos sub-setores “Cultura/Restauração”, “Cultura/Artesanato”, “Cultura/Populações Tradicionais” e “Cultura/Políticas Públicas”, apesar da riqueza de expressões culturais presente no continente. Vale destacar também que, dos seis projetos, apenas um está em execução.

---

Planejamento, Recursos Minerais, Relações Exteriores, Saúde, Segurança Pública, Trabalho e Emprego, Transportes, Treinamento e Zootecnia.

16 A saber: Administração Pública, Administração/Planejamento e Finanças, Agricultura, Agricultura/Pecuária e Pesca, Aquicultura e Pesca, Assistência Social, Cidades, Ciência e Tecnologia, Comunicações, Cooperação Técnica, Cultivos Alternativos, Cultura, Defesa, Defesa Civil, Desenvolvimento Social, Educação, Esporte, Fazenda, Formação Profissional, Habitação, Indústria, Indústria e Comércio, Infra-Estrutura, Judiciário, Justiça, Legislativo, Meio Ambiente, Meio Ambiente/Agricultura e Saúde, Minas e Energia, Pecuária, Pesca, Planejamento, Recursos Minerais, Relações Exteriores, Saúde, Segurança Pública, Trabalho e Emprego, Transportes, Treinamento e Zootecnia.

**Quadro 1. Cooperação técnica entre Brasil e outros países latino-americanos no setor de Cultura – Agência Brasileira de Cooperação, junho de 2014**

Setor/ Sub-setor	País; Projeto	Tipo	Situação	Período	Instituições Executoras Brasileiras Parceiras
Cultura/ Patrimônio Histórico e Artístico	Bolívia; BRA/04/044-S199 - Intercâmbio de Experiências e Conhecimentos para a Gestão das Culturas.	Cooperação Sul-Sul	Em execução	Data de início: 09/04/2010 Data de término: 31/12/2014	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN    Ministério da Cultura (Brasil) – MinC
	El Salvador; BRA/04/044-S040 - Conservação da Arquitetura Tradicional de Centros e Conjuntos Históricos e sua Paisagem Cultural.	Cooperação Sul-Sul	Concluído	Data de início: 09/06/2006 Data de término: 09/06/2008	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN    Ministério da Cultura (Brasil) – MinC
	Paraguai; BRA/04/043-S030 - Capacitação Em Museologia	Cooperação Sul-Sul Situação:	Concluído	Data de início: 15/06/2007 Data de término: 15/06/2009	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN
	Paraguai; BRA/04/043-S031 - Intercâmbio de Conhecimentos sobre Sistemas de Conservação Integrada e Patrimônio Cultural	Cooperação Sul-Sul	Concluído	Data de início: 15/06/2007 Data de término: 15/06/2009	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN
	Paraguai; BRA/04/043-A245 - Participação de Especialistas Brasileiros em Missão de Acompanhamento de Projetos em Sistemas de Conservação Integrada e Patrimônio Cultural no Paraguai	Cooperação Sul-Sul	Concluído	Data de início: 02/05/2009 Data de término: 02/07/2009	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN    Ministério da Cultura (Brasil) – MinC
	Uruguai; BRA/04/043-S186 - Diagnóstico Das Potencialidades De Desenvolvimento Regional Na Área De Restauro Do Patrimônio Edificado IF Sul / IFMG / CEP - UTU	Cooperação Sul-Sul	Concluído	Data de início: 31/12/2011 Data de término: 31/12/2012	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais - IFMG    Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense - IFsul    Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação - SETEC/MEC

Estes dados indicam que a atividade preservacionista e o campo cultural como um todo não são objeto dos esforços de cooperação e integração regional. Apesar de este campo ser tradicionalmente pouco priorizado pelo MRE, a situação parece especialmente dramática no caso da América Latina, se contrastada com as outras áreas de cooperação e também com outras regiões. Tomemos novamente a África Lusófona como comparação: dos 535 projetos listados no banco de dados da ABC, 12 (2,2%) estão categorizados na área da Cultura (três com Angola, um Cabo Verde, nenhum com Guiné-Bissau, Moçambique, sete com São Tomé e Príncipe e um com Timor-Leste), seis no subsetor “Patrimônio Histórico e Artístico” e um como “Restauração”. O percentual, apesar de baixo, supera o total de projetos de cooperação cultural do Brasil com outros países latino-americanos (é quase cinco vezes maior).

O caráter insipiente das iniciativas patrimoniais para a América Latina, contudo, problematiza a ideia de que a região deve ser o espaço prioritário de toda iniciativa de integração e aponta a opção prioritária pelos países da África lusófona em virtude de laços culturais oriundos de uma origem africana comum, dado o grande peso da população afro-brasileira na composição da sociedade. Estes dados, ademais, reforçam a observação feita por Soares (2008): a cultura está longe de ocupar lugar de destaque nas agendas dos governos e ainda é vista como um fator coadjuvante da política externa. O quadro já não é o mesmo em outras partes do mundo: segundo Pereira (2011), a cultura emprega 8,5 milhões de pessoas e representa 4,5% do PIB da Europa.

Apesar do crescente interesse do MRE pela integração regional, e a despeito da virada da PEB em direção ao Sul Global, as ações atualmente ainda são insuficientes – não só em relação à América Latina, mas também a outras regiões. Sendo a cultura fonte de valor econômico, as ações de cooperação técnica no campo patrimonial podem ser relevantes no sentido de contribuir para crescimento econômico, criação de emprego e podem oferecer oportunidades únicas a empresas que apoiam e investem na valorização do patrimônio cultural dos povos latino-americanos. Ao não ampliar sua cooperação no campo patrimonial, o Brasil perde também a chance de instrumentalizar seu capital cultural na região. Deixa, deste modo, de se dar conta que a pedra de toque de todos os outros tipos de cooperação (política, econômica e militar), como argumenta Pereira (2011), é justamente a coesão alcançada pela defesa e promoção da diversidade cultural.

A inexistência de tal estratégia, o predomínio da diplomacia tradicional e o privilégio do fator econômico podem ser vistos como um sintoma da prevalência de estratégias inspiradas pelo *hard power* e a sub-valorização do *soft power*, como também aponta Soares (2008). Por consequência, não há na PEB uma efetiva diplomacia cultural – aquela que, de forma complementar à atividade diplomática tradicional, “promove ou divulga a cultura, programas culturais, instituições culturais ou científicas, idéias ou autores de um país” (Lessa, apud Soares, 2008: 58). Trata-se de um poder suave com grande capacidade de influência e persuasão que vem sendo eleito como um dos pilares da agenda cultural na maioria dos países do Norte Global.

### **Política externa brasileira, cooperação internacional e integração regional**

Para compreender os dados expostos na seção anterior, cabe-nos oferecer alguns elementos sobre conjunturas nas quais foram engendradas distintas concepções de política externa, deslindadas ao longo de nossa história recente. No Brasil, já no início da década de 1960, observam-se algumas transformações que resultam em esforços de aproximação política e econômica com o Terceiro Mundo, em especial com a região, destinatários não apenas da política externa brasileira, mas, também, de seus empreendimentos comerciais. Este primeiro movimento por parte do governo brasileiro, em favor do estreitamento das relações com os países do Sul, teve sua intensidade arrefecida com o recrudescimento da Guerra-fria, o que ocorre particularmente após os eventos que culminam com a Revolução Cubana (1959) e a Crise dos Mísseis (1963) e, por fim, com o estabelecimento de um regime autoritário inequivocamente comprometido com a manutenção dos interesses da potência hemisférica no país.

Ainda assim, a diminuição da velocidade do processo não implica sua ruptura, pois, a despeito de tal compromisso, é possível destacar alguns indícios de que o movimento de aproximação com os países do Sul não cessou, ainda que não mais pudesse ser considerado elemento prioritário das diretrizes de política externa do período. Dentre tais indícios, é possível destacar a criação, em 1969, de uma estrutura na administração pública voltada à cooperação internacional, dividida entre duas instituições: o Itamaraty, responsável pela elaboração política das estratégias de cooperação, através

do Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica (DCT), no qual se situava o Sistema Nacional de Cooperação Técnica; e a Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (Subin),<sup>17</sup> com atribuição de operacionalizar os projetos (Goes, Patriota e Tibúrcio, 2010: 35).

Essas iniciativas estimularam a caracterização da política externa através do conceito de *Pragmatismo Responsável*, em particular aquela levada a cabo, durante o governo do General Ernesto Geisel (1974-1979), pelo chanceler Azeredo da Silva. No entanto, a despeito de sua inadequação conceitual – uma vez que se estrutura a partir da dicotomia entre valores ideológicos e estratégias pragmáticas – a ideia de *Pragmatismo Responsável* sublinha uma relação de continuidade para com a chamada Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros, San Tiago Dantas e Araujo Castro, que, por sua vez, segundo a narrativa hegemônica, “viria a substituir o paradigma anterior de Rio Branco, Nabuco e Oswaldo Aranha. Retomado e consolidado no período do presidente Geisel e do ministro Azeredo da Silveira, o novo paradigma foi mantido pela Nova República” (Ricupero, 2001: 3).

O conceito de *Pragmatismo Responsável*, todavia, serviria para ressaltar as diferenças conquanto ao período Castelo Branco (1964-1967), que se definiria pelo estabelecimento de “fronteiras ideológicas” (*idem*), estabelecidas a partir da chamada teoria dos “círculos concêntricos”, segundo a qual os interesses brasileiros se subordinariam a uma lógica geográfica. Sendo assim, o primeiro ciclo implicaria na prioridade das relações hemisféricas, cujo propósito central seria evitar o avanço do comunismo na América Latina, conforme anunciado por Geisel em discurso proferido no Instituto Rio Branco, em 1964. No pronunciamento, o presidente critica a PEI, acusando-a de ser “excessivamente neutralista” e anunciando também o “alinhamento incondicional com o Ocidente liderado pelos Estados Unidos da América” (Simões, 2009: 2).

Entretanto, ainda que seja possível observar diferenças entre os governos durante a ditadura militar e entre aqueles que a sucederam após a redemocratização, no que diz respeito à Cooperação Sul-Sul (CSS), o movimento de aproximação para com os países em desenvolvimento seguiu seu curso. No que diz respeito à América Latina, é interessante observar a ausência de um *status* prioritário direcionado aos países do subcontinente, ou mesmo

---

17 Em 1987, extinguiram-se o DCT e a Subin, criando-se a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), com a finalidade de se coordenar em um órgão as decisões políticas e a operação dos projetos de cooperação técnica (Goes, Patriota e Tibúrcio, 2010: 35).

de um interesse particular conquanto a tal movimento de aproximação. As relações com as demais nações latino-americanas, com exceções pontuais, eram diluídas no conjunto geral dos países em desenvolvimento. As iniciativas de integração ainda não haviam sido condicionadas (no plano da teoria ou da prática) pela perspectiva *regional*.

### ***Regionalismo, novo regionalismo, regionness***

O conceito de Regionalismo desponta no horizonte das Relações Internacionais na década de 1950, associado à lógica do protecionismo e do Estado de bem estar social, determinando formas de regulação econômicas defensivas diante da configuração um mercado global (Malamud, 2013: 3). Tal entendimento, contudo, não foi capaz de perdurar, em virtude da própria crise desse modelo ao longo das décadas de 1970 e 1980, sendo substituído pelo chamado *Novo Regionalismo* (Riggirozzi, 2012). Nesse período, o mundo assistiu a proliferação de acordos de cooperação regional, que não mais se caracterizam por uma natureza defensiva ou protecionista, mas pela formação de áreas de livre comércio voltadas ao aumento dos fluxos comerciais entre países vizinhos. Diferentemente do antigo conceito (*Old Regionalism*), essa nova abordagem compreende a regionalização e a globalização como fenômenos simultâneos e interligados.

Embora enfatize o papel de atores societários e de dinâmicas econômicas situadas em espaços não determinados pela ação do Estado, esse entendimento submete o regionalismo a uma narrativa ortodoxa que o caracteriza como um mecanismo defensivo, isto é, como “resposta passiva a uma estrutura (global) de determinantes econômicos” (Malamud, 2013: 3). Tal narrativa, que inclui a deferência ao triunfo do neoliberalismo como projeto político-econômico, indica uma adesão a uma estrutura de poder já configurada, negligenciando o potencial do regionalismo na construção de discursos contestatórios e contra-hegemônicos. Dessa forma, este enquadramento deixa de lado o componente *ideacional* da ideia de integração, assim como suas dimensões identitárias e simbólicas.

Nesta medida, o conceito de *Regionness* (Hettne e Söderbaum, 2000) surge como alternativa teórica para analisar os graus de interação econômica, política e social em um espaço determinado, ensejando comparações entre áreas mais e menos integradas. Com isso, ele permite desafiar qualquer entendimento que naturalize a relação entre espaço e identidade, apresentando-a como o resultado de um processo histórico conformado por componentes estratégicos e ideológicos. A ideia de *regionness* é interessante,

sobretudo, quando colocada em movimento, ou seja, quando utilizada para compreender um processo histórico de configuração de laços de solidariedade e identidade capazes de dar pertinência à região como artifício simbólico e político.

Sob esta perspectiva, a coesão social, assim como a identidade de uma comunidade política, seja ela nacional ou regional, passa a ser vista como *output* de um conjunto de iniciativas e não como um atributo *apriorístico*. Por este motivo, *regionness* surge como uma ferramenta conceitual particularmente útil para a análise das recentes iniciativas de integração latino-americana, que ultrapassam o enquadramento neoliberal e economicista que permeava os acordos e instituições configurados ao final do século xx. Sendo assim, ao permitir observar a gênese da região como construto simbólico passível de suscitar vínculos de pertencimento e identidade, o paradigma tem afinidade com a política externa latino-americana do século xxi.

### ***Quando nosso norte não era o Sul - política externa brasileira e raízes históricas do problema da integração regional***

Para compreender a origem histórica desse novo paradigma, é preciso evitar a tentação de negligenciar o caráter recente e precário da coesão entre os povos da região, que até pouco tempo sequer se reconheciam como parte de uma mesma *comunidade de destino*. No que diz respeito ao Brasil, a situação é ainda mais singular, uma vez que, até a segunda metade do século xx, a ideia de América Latina era sinônimo de América Hispânica. O processo de independência, mesmo tendo fragmentado as colônias espanholas em mais de uma dezena de repúblicas independentes, manteve a percepção por parte da elite política e intelectual, de que existiria uma identidade hispano-americana comum capaz de superar os nacionalismos locais (Bethel, 2009: 293). Tal identidade, contudo, não incluía os povos que foram colonizados por Portugal e Inglaterra, como indicado pelo principal protagonista do dito processo: Simón Bolívar. Em sua Carta da Jamaica, de 1815, o Libertador apresentou um projeto de confederação que abarcaria as ex-colônias espanholas em uma única nação. No entanto, Brasil, Haiti e Estados Unidos não foram convidados a integrá-lo, nem a participar do Congresso do Panamá, idealizado para reunir representantes de diferentes repúblicas do continente.

Ademais, por parte dos intelectuais hispânicos, era disseminada a crença de que o Brasil destoava de seus vizinhos não apenas em virtude da língua, mas, também, por sua história e cultura configuradas a partir de

uma base material determinada pela exploração do tráfico negreiro. O que, não obstante, explica a proximidade cultural para com os países africanos, onde se originaram um conjunto de práticas, crenças e costumes trazidos e transmitidos pelas pessoas sequestradas em África e escravizadas no Brasil.

No tocante aos intelectuais brasileiros, à falta de identificação com a América Espanhola, somava-se a percepção de que a fragmentação e o caráter republicano das ex-colônias poderia configurar como um elemento de instabilidade regional. No entanto, a Proclamação da República, em 1889, não causou muitas alterações nesse panorama, ainda que tenha havido alguma aproximação com relação aos países do Cone-Sul, notadamente Argentina e Chile. A diplomacia brasileira, durante todo o período da Primeira República (1889-1930), orientou-se para os Estados Unidos, considerado modelo político e societário, conforme pode-se observar na constituição brasileira de 1891 (Bethel, 2009: 295).

Como nos esclarece Leslie Bethell, em *O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica* (2009), diferentemente dos intelectuais hispano-americanos que, até a Segunda Guerra Mundial, eram hostis aos Estados Unidos, ao imperialismo norte-americano, e ao pan-americanismo, Brasil aprovava a Doutrina Monroe, e não se manifestava perante às inúmeras intervenções no México, na América Central e no Caribe (Bethel, 2009: 298). Nesta medida, o esforço de Bethel encontra convergência com o enquadramento teórico propiciado pelo conceito de *regionnes*, ensejando o resgate do processo histórico que cria e ressignifica a ideia de América Latina.

Suas origens contudo indicam uma bifurcação ideológica, uma vez que remetem, em um primeiro momento, às teses emancipacionistas de Simón Bolívar e, posteriormente, ao Pan-Americanismo levado a cabo pelos EUA através da Doutrina Monroe. O Brasil, se encontrava excluído (e se havia excluído) da primeira. No que diz respeito à segunda, a franca adesão ideológica ao pan-americanismo atesta uma maior afinidade com a potência hemisférica, em detrimento do reconhecimento de laços identitários e históricos com as nações hispânicas.

### ***Rumo ao Sul: identidade(s) latino-americana(s) e iniciativas de integração***

Ao longo da segunda metade do século xx, mais precisamente, durante o período da Guerra-Fria, os povos latino americanos iniciam um processo de aproximação, resultante da percepção de uma ameaça comum. Por parte dos intelectuais e parte da população, tal ameaça até hoje está associada

a hegemonia dos Estados Unidos, que na época apoiavam governos ditatoriais e financiavam diferentes esquemas regionais de espionagem e contraguerrilha. No que diz respeito à elite econômica e política do período, contudo, o inimigo comum era o comunismo e todos aqueles que, por estarem associados à ideologias de esquerda, foram perseguidos, muitas vezes buscando exílio nos países vizinhos. Com isso, perseguidos e perseguidores passaram a estabelecer vínculos de solidariedade, que futuramente contribuirão para a emergência de uma identidade comum, associada à região.

No primeiro momento, esta percepção ainda se mantinha restrita a uma parcela da elite (política e intelectual), contudo ao final do século xx, surgirá uma nova ameaça capaz de fortalecer e disseminar essa dinâmica de aproximação: o neoliberalismo e suas nefastas consequências econômicas. Deste modo, de acordo com a perspectiva aqui desenvolvida, a emergência da América Latina como construto político-simbólico, capaz de gerar pertencimento e de orientar estratégias de integração regional, surge como resultado do mesmo processo que permitiu a ascensão eleitoral de lideranças progressistas na América do Sul, como é o caso de Hugo Chávez, na Venezuela, Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil, Evo Morales, na Bolívia, entre outros.

Ainda que difiram em suas trajetórias e plataformas políticas, a consagração eleitoral dessa nova elite política manifesta um descontentamento comum, reverberado por toda a América do Sul, para com as lideranças associadas ao discurso de austeridade e à implementação de medidas de ajuste fiscal e monetário consonantes à cartilha neoliberal.

Deste modo, como consensualmente salientado na literatura acerca dos fenômenos conhecido como *maré rosa* e *onda vermelha*, é a insatisfação das camadas menos favorecidas e mais dependentes das dinâmicas redistributivas engendradas a partir do Estado, que permite a emergência de um grupo de líderes empenhados com uma mudança a ser realizada em seu nome, isto é, comprometidos com uma opção em favor dos excluídos. De acordo com esta interpretação, grupos tradicionalmente marginalizados no plano político, econômico e cultural, na expectativa de verem-se devidamente representados no processo de formação do *interesse nacional*, permitiram a ascensão eleitoral de lideranças mais identificadas (étnica, social, ou politicamente) com as camadas populares.

Surge, então, uma nova formação identitária associada à perspectiva de subalternidade/exclusão como elemento que define as identidades das classes populares e que deve ser abraçada pelos líderes que se propõem

a representá-las. Não obstante, em razão de sua força, esta perspectiva é capaz de transbordar as fronteiras estatais, permitindo a emergência de novos construtos simbólicos capazes de tecer laços de pertencimento para com outros povos também identificados como subalternos. Será, portanto, através deste compromisso de solidariedade para com os excluídos que se definirão as principais diretrizes da política doméstica<sup>18</sup> e externa levadas a cabo, a partir de então, pelo governo brasileiro.

É essa opção que transborda as fronteiras domésticas, fortalecendo o movimento de cooperação e solidariedade para com os excluídos de outros países, em especial aqueles que, como nós, sofrem as consequências de uma inserção periférica no sistema internacional. Não obstante, embora seja o principal responsável a configuração da região como horizonte identitário, a ideia de subalternidade não possui delimitações geográficas, sendo também o núcleo normativo de uma série de iniciativas de integração que ultrapassam o horizonte regional. É o caso dos programas de cooperação patrimonial direcionados aos países africanos.

Nesta medida, ao permitir um resgate histórico que indique o caráter recente de tais laços, o trabalho de Bethel e o conceito de *regionness* contribuem diretamente para os propósitos deste trabalho, provendo um enquadramento teórico capaz de explicar a origem do *status* prioritário que respalda as iniciativas de cooperação orientadas para os países latino-americanos a partir de um discurso identitário. No entanto, ao ressaltar esses vínculos de coesão como resultado de um processo e não como mero desdobramento da proximidade territorial, esse panorama teórico nos permite questionar a ideia de que a política externa brasileira deveria necessariamente favorecer os países da região.

Deste modo, pudemos evitar algumas armadilhas que poderiam prejudicar a pesquisa aqui realizada com o propósito de comparar os recursos destinados para a América Latina e para os Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOP), através dos dados disponibilizados pela Agência Brasileira de Cooperação. Ao desnaturalizar as conexões entre espaço, solidariedade, coesão, pertencimento e identidade, esse arsenal teórico permite enquadrar a primazia concedida aos PALOP no tocante a investimentos relacionados à garantia de um patrimônio cultural comum, servindo de

---

18 No plano doméstico esta rejeição ao neoliberalismo se traduz na proposta de um modelo político-econômico *neodesenvolvimentista*, que se define pela proposta de recuperação das capacidades estatais, alijadas pelas medidas de ajuste implementadas no passado sob a égide da ortodoxia econômica (Boschi y Gaitán, 2008).

fundamento para a hipótese de que, embora mais distantes geograficamente, estes países estejam culturalmente mais próximos do Brasil.

### ***Dois instrumentos importantes: CRESPIAL e Centro Lucio Costa***

Não se pode negar o valor estratégico da cultura, como bem afirmou Pereira (2011). A falta de coordenação e de um planejamento estratégico que integre as políticas patrimoniais dos países latino-americanos e oriente suas ações prejudica fortemente o projeto de integração regional. Daí a necessidade de fortalecer a articulação de políticas patrimoniais no âmbito da América Latina, de modo a permitir que nossas representações culturais sejam conhecidas, valorizadas, salvaguardadas, difundidas; que sirvam de inspiração a novas formas de produção artística; e, principalmente, que seja exitosa a empreitada de construção de uma comunidade.

Esta proposta demanda um profundo compromisso que envolva poderes instituídos, representantes, burocratas e também da sociedade civil. Ela deve também passar pelo combate ao racismo e ao colonialismo, estando atenta ao fato de que a América Latina não é uma região homogênea, mas extremamente diversa culturalmente e abrigo de identidades múltiplas. A salvaguarda de seus patrimônios não pode passar pela anulação desta diversidade. Deve-se, portanto, articular fóruns para ações de cooperação e concertação entre políticas patrimoniais dos países latinos.

Sob essa perspectiva, todavia, caberia ao Brasil assumir papel de articulador, dada a sua posição de destaque no Sistema Internacional e seu peso econômico e demográfico. A base material indispensável para impulsionar este tipo de projeto de integração cultural dificilmente será providenciada sem o protagonismo do país. Para além do fator econômico, o projeto de integração depende de uma vontade política com expressões ativas e coerentes com o caráter transformacional e dinâmico dos patrimônios culturais ibero-americanos.

Considerando o exposto no bojo das mudanças favoráveis oportunizadas pela cooperação Sul-Sul, podemos citar dois exemplos de como políticas patrimoniais foram influenciadas pelo investimento no eixo horizontal: a filiação ao Centro Regional para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial da América Latina (CRESPIAL) e a criação do Centro Lucio Costa (CLC). A fundação do CRESPIAL, criado com o intuito de promover e apoiar ações de salvaguarda e proteção do patrimônio cultural imaterial dos povos da América Latina, deu-se por meio da assinatura de um acordo entre a Unesco e o governo do Peru, em 2006. Suas ações, orientadas pela Convenção para a Salvaguarda do

Patrimônio Cultural Imaterial (2003),<sup>19</sup> objetivam contribuir para a formulação de políticas públicas a partir da identificação, valorização e difusão da cultura nos países da Região. A ideia é constituir uma ferramenta de articulação e o diálogo entre os Países Membros, fortalecendo o desenvolvimento cultural sustentável e o reconhecimento dos direitos culturais dos povos da América Latina.

O CLC, por seu turno, é uma instância multilateral fruto da assinatura de um acordo entre Governo brasileiro e a Unesco na ocasião da 34<sup>a</sup> reunião do Comitê do Patrimônio Mundial, em Brasília.<sup>20</sup> No acordo, entende-se a instituição como um centro autônomo de treinamento em gestão do patrimônio a serviço dos países signatários. O CLC visa oferecer possibilidades para melhorar a gestão dos bens dos inscritos na Lista do Patrimônio Mundial, monitorar o estado de preservação deste patrimônio e preparar indicações e dossiês de candidatura de novos bens. Trata-se, portanto, de uma oportunidade de qualificação de gestores e promoção de intercâmbio de experiências: planejamento, gestão, metodologias e instrumentos de proteção e salvaguarda do patrimônio cultural. Trata-se também de uma possibilidade de fortalecer um dos principais objetivos do IPHAN no que concerne a cooperação internacional, que é justamente auxiliar e dar suporte a seus parceiros na preparação de dossiês para a apresentação ao Comitê de Patrimônio Mundial da Unesco.

O CLC organiza suas atividades de acordo com três eixos temáticos: valoração do Patrimônio Cultural e Natural; estruturas e instrumentos de preservação; e estratégias e práticas de gestão. Orientado pelas premissas da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural (1972), da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2003) e da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005), o Centro possui o objetivo de oferecer

---

19 A convenção, aprovada na 32<sup>o</sup> Conferência Geral da Unesco (outubro de 2003) e respaldada pela XIII Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo (novembro de 2003), foi o primeiro instrumento sobre o tema em nível internacional. Em âmbito doméstico, teve apoio reafirmado no Seminário Regional para América Latina sobre a Convenção da Unesco para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial realizado (Paraty, junho de 2004), que recomendou sua ratificação e a criação de redes de intercâmbio na América Latina e no Caribe.

20 Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura para a Criação e Operação do Centro Regional de Treinamento em Gestão do Patrimônio no Rio de Janeiro sob os Auspícios da Unesco (Categoria II), assinado em 26 de julho de 2010. As negociações vinham ocorrendo desde 2008 e a candidatura, bem como o Estudo de Viabilidade, foi apresentada em 2009.

qualificação para gestão de patrimônio nos Estados-membros e a função de “criar e desenvolver parcerias e redes, bem como estabelecer programas de pesquisa colaborativa para resolver problemas de conhecimento deficitário na área de gestão de patrimônio”, assim como de “integrar e sistematizar dados sobre propriedades na Região declaradas como Patrimônio Mundial e facilitar a transferência desses dados, contribuindo para aumentar a consciência e a quantidade de locais da Região na lista do Patrimônio Mundial”.<sup>21</sup>

CRESPIAL e CLC se diferem por sua “Região”, já que a primeira é composta por 15 países latino-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El-Salvador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela) e a segunda possui como membros 17 países da América do Sul e em países de língua espanhola e portuguesa em outras regiões (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela, Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, São Tomé e Príncipe; e Timor Leste).

Há grande similaridade, contudo, entre os objetivos gerais e a missão do CRESPIAL e do CLC. Como se pode ver, ambos os centros buscam ampliar a capacidade de gestão do patrimônio e promover a cooperação regional entre países do Sul Global. Ambos são instituições autônomas de caráter internacional e Centros de Categoria II,<sup>22</sup> que, portanto, contam com o patrocínio da Unesco. As duas iniciativas representam (e se apresentam

---

21 Para tanto, o CLC conta com um orçamento de R\$ 4,3 milhões (referente ao ano de 2014). No presente ano, este montante deverá ser aplicado na estruturação do Observatório e no Centro de Documentação/Biblioteca do centro, além da restauração do Palácio Gustavo Capanema, no Rio de Janeiro, sede da instituição (a previsão de conclusão das obras é o ano de 2016). A instituição investirá recursos, ademais, em ações de formação e capacitação. A previsão é que, ainda no ano de 2014, seja lançado um programa de bolsas de mestrado na área de preservação do patrimônio cultural e natural (concessão bianual de dez bolsas), seja realizada a oficina *Desafios da preservação de bens culturais na Lista do Patrimônio Mundial – atribuição de valor para a classificação*, e seja ministrado o curso à distância de *Formação de especialistas em patrimônio cultural imaterial*. O último, lançado em parceria com o CRESPIAL, é de abrangência internacional e possui o objetivo de aprofundar as capacidades de gestão e os intercâmbios de conhecimento relacionados à gestão do patrimônio imaterial. Ademais, o centro já iniciou atividades diversas. Em abril de 2014, por exemplo, apoiou um encontro da *Latin America and the Caribbean Unit* do Centro de Patrimônio Mundial da Unesco. O objetivo era elaborar as diretrizes do Plano de Ação Regional para o patrimônio mundial na América Latina e Caribe no período 2014-2024, com base no *Informe sobre los resultados del Segundo Ciclo del Informe Periódico del Estado del Patrimonio Mundial en América Latina y el Caribe (LAC)*, com vistas a submetê-lo ao Comitê do Patrimônio Cultural em sua 38ª sessão (realizada em Doha, no mês de junho de 2014).

22 Uma lista de Centros de Categoria II pode ser encontrada em: [http://www.crespial.org/public\\_files/Centros\\_categoria\\_2\\_UNESCO.pdf](http://www.crespial.org/public_files/Centros_categoria_2_UNESCO.pdf).

como) estratégias de consolidação da cooperação Sul/Sul, partindo do princípio que países com problemas similares podem contribuir uns com os outros para encontrar soluções e ferramentas úteis a todos, englobando ações de formação, produção e intercâmbio de conhecimentos. A presença do Brasil em ambos os fóruns reforça o argumento de Pecequillo (2008) de que iniciativas de integração regional possuem uma dimensão estratégica que visa estabelecer laços que ultrapassem a livre troca de mercadorias, concentrando-se também na identidade cultural e problemas comuns ou similares.

As duas instituições são, portanto, ferramentas de preservação do patrimônio cultural e linguístico, partes integrantes das identidades nacionais cuja defesa e promoção vêm sendo interpretadas como “expressões operatórias inequívocas” do interesse nacional (Santos, 2005). À vista do exposto, não parece fútil a demanda de que o governo brasileiro e seu MRE desenvolvam uma percepção concordante com o exposto, intensificando acordos e projetos de cooperação com países de expressão lusófona em outros continentes, consoantes com o novo paradigma que caracteriza a condução atual da política externa brasileira.

### **Considerações finais**

Observando os desenvolvimentos internacionais contemporâneos, verifica-se que alinhamentos e realinhamentos políticos, diplomáticos, econômicos e estratégicos pressupõem a potenciação de capacidades relacionais de expressão cultural e a criação de novas formas de ação, como bem pontua Santos (2005). No campo patrimonial, merece reconhecimento o esforço do IPHAN, da ABC e do Centro Lúcio Costa em motivar uma universalidade multiculturalista dentro de áreas específicas de distintos povos da região. Suas iniciativas possuem potencial para aprofundar as ideias de *comunidade ibero-americana* e de *comunidade lusófona*, não só como projeto de resgate da herança do passado e construção e identidades nacionais, mas como realidade presente e projeto para o futuro (Pereira, 2011).

Neste sentido, deve-se aprofundar as relações de cooperação na região em distintos sentidos: multilateralmente e bilateralmente. Para tanto, deve contar com o CLC como ferramenta estratégica na qual a cultura e o patrimônio servem de motor para transformações econômicas, políticas e sociais. E deve, obviamente, atentar-se para alguns desafios fundamentais

no fortalecimento da cooperação em políticas patrimoniais no âmbito da integração regional:

- 1. Valorizar o campo:** os desafios ainda são muitos, e talvez o principal seja tirar a Cultura e o Patrimônio de seu lugar desvalorizado. Nossa tradição de política externa e de diplomacia (supremacia do *hard power* em detrimento do *soft power*) deixa de perceber que a cultura tem papel fundamental na consolidação iniciativas de integração regional e de concertação, sobretudo quando o elemento responsável por reunir distintos países é um bem cultural. Para o fortalecimento da cooperação Sul-Sul e da *Comunidade Ibero-Americana*, é necessário, portanto avançar na criação e consolidação de instâncias de circulação cultural e no estabelecimento de parcerias bilaterais e multilaterais.
- 2. Maximizar suas ações:** um dos maiores desafios da comunidade é manter o ritmo nos próximos anos, cobrando de seus membros uma participação ativa ao buscar ações concretas no sentido de valorizar o patrimônio cultural dos diversos povos que compõem a região, explorando, ao mesmo tempo suas potencialidades econômicas.
- 3. Reconhecer as diferenças:** no continente, há realidades radicalmente distintas: economicamente, demograficamente, culturalmente, politicamente e linguisticamente. Sem essa atenção, não se pode explorar com sucesso as *potencialidades* do espaço (Pereira, 2011).

Contudo, é importante notar também que não há necessidade de escolher entre a integração regional latino-americana e a cooperação com a África lusófona, entre o Norte e o Sul globais ou entre eixos horizontal ou vertical. Iniciativas no domínio da cultura, portanto, deve continuar representando prioridade com o objetivo de reforçar a ênfase na diversidade cultural, no patrimônio cultural e no desenvolvimento de uma economia cultural e criativa sustentável (Pereira, 2011). Apesar dos desafios elencados, é importante observar que o fortalecimento da cooperação entre países latino-americanos no campo do Patrimônio Cultural tem um enorme aliado a seu favor: a política externa do século XXI, que transforma e atualiza o passado ao mesclar equilibradamente as dimensões Norte-Sul e Sul-Sul. O desenvolvimento das relações Sul-Sul, segundo Pecequillo (2008) é uma das razões pelas quais o Brasil encontrou-se menos vulnerável aos problemas recentes na economia americana e tem ganhado poder de barganha frente

ao eixo vertical. A percepção do Brasil como potência média e nação emergente precisa de uma diplomacia de alto perfil adequada a suas capacidades e necessidades. E esta diplomacia precisa, cada vez mais, investir em sua dimensão cultural e patrimonial.

## Referências bibliográficas

- Ajzenberg, Elza (2009). “Patrimônio artístico-cultural: uma conquista”. *Revista Travessias*, Unioeste - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, vol. 3, nº 1.
- Bethell, Leslie (2009). “O Brasil e a ideia de ‘América Latina’ em perspectiva histórica”. *Est. Hist.*, Rio de Janeiro, vol. 22, nº 44, pp. 289-321, julho-dezembro.
- Boschi, Renato y Gaitán, Flavio. (2008). “Gobiernos progresistas, agenda neodesarrollista y capacidades estatales: la experiencia reciente en Argentina, Brasil y Chile”. Em María Regina Soares de Lima, *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- Cardoso, Adalberto (2008). “Sindicatos e Pós-Neoliberalismo na América Latina”. In: *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul: Agendas Alternativas ao Neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ.
- Goes, Fernanda Lira; Patriota, Thomas Cooper e Tibúrcio, James (2010). “Considerações sobre o potencial e os desafios de uma parceria Brasil-África para o desenvolvimento rural”. *Boletim*, p. 27.
- Haas, Ingrid Freire (2009). “A promoção da diversidade cultural para o diálogo e o desenvolvimento da sociedade internacional”. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Hettne, Björn y Söderbaum, Fredrik (2000). “Theorising the Rise of Regionness”. *New Political Economy*, vol. 5, nº 3, diciembre, pp. 457-473.
- Hirst, Mônica *et al.* (2010). “A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios”. *Análise de Conjuntura*, nº 12, Rio de Janeiro, Observatório Político Sul-Americano (OPSA).
- IPEA (2011). “Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: Parceria Sul-Sul para o Crescimento”. Brasília. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_pontesobreatlanticopo\\_r.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_pontesobreatlanticopo_r.pdf). Acesso em: 28 jan. 2015.

- Laclau, Ernesto (ed.) (1994). *The Making of the Political Identities*. Londres: Verso.
- (2005). *On Populist Reason*. Londres: Verso.
- (2006). “La deriva populista y la centroizquierda latino-americana”. *Nueva Sociedad*, n° 205, pp. 56-61.
- Laclau, Ernesto e Mouffe, Chantal (1985). *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. Londres-Nueva York: Verso.
- Lima, M. Regina Soares de (2000). “Instituições democráticas e política exterior”. *Contexto Internacional*, [S.l.], vol. 22, n° 2, jul./dez., pp. 265-303.
- Lopes, Dawisson Belen (2011). “A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 1, n° 54, pp. 67-86.
- Malamud, Andrés. “Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences”. EUI Working Paper RSCAS 2013/20.
- Milani, Carlos (2012). “Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul”. *Caderno CHR*, vol. 65, n° 25, mai/ago, pp. 211-231.
- Monteath de França, Júlia (2013). “Diplomacia, economia e refúgio: faces da relação Brasil-África no século XXI”. Dissertação de mestrado, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Mouffe, Chantal (1993). *The Return of the Political*. Londres-Nueva: Verso.
- Pecequillo, Cristina (2008). “A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, a. 2, vol. 51, pp. 136-153.
- (2004). *Introdução às Relações Internacionais*, capítulo 5. Rio de Janeiro: Vozes.
- Pereira, Sandra Maria de Jesus (2011). “A Dimensão Cultural da Lusofonia Como Factor de Relevância Económica”. Tese de doutorado, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa.
- Puente, Carlos Alfonso Iglesias (2010). *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento (CTPD) no período 1995- 2005*. Brasília: FUNAG.

- Ricupero, Rubens (2001). “O que restou do Consenso de Tancredo”. *Folha de São Paulo*, 30 de dezembro.
- Riggirozzi, Pía (2012). “Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis”. *New Political Economy*, vol. 17, n° 4, pp. 421-443.
- Rubim, Antonio Albino Canelas (2009). “Políticas culturais e novos desafios”. *Matriizes*, a. 2, n° 2, primeiro semestre.
- Rubim, Antonio; Pitombo, Mariella e Rubim, Iuri (2005). “Políticas e Redes de Intercâmbio e Cooperação em Cultura no Âmbito Iberoamericano”. In: Convenio Andrés Bello (org.), *Siete Cátedras para la Integración*, p.129-170. Bogotá: CAB.
- Santos, Victor Marques dos (2005). “Portugal, a CPLP e a Lusofonia Reflexões sobre a Dimensão Cultural da Política Externa”. *Negócios Estrangeiros*, n° 8, Julho.
- Soares, Maria Susana Arrosa (2008). “A diplomacia cultural no MERCOSUL”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, n° 1, pp. 53-69.
- Simões, Gustavo da Frota (2008). “Política Externa e Geo-Política no governo Castello Branco”. ANPUH – XXV Simpósio Nacional de História, Fortaleza, p. 3-11.
- Vogt, Paulo Ogário (2008). “Patrimônio cultural: um conceito em construção”. *Mé-tis: história e cultura*, Universidade de Caxias do Sul, vol. 7, n° 13, pp. 13-31, jan./jun.

## Fontes

- Agência Brasileira de Cooperação. Pesquisa de projetos. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>. Último acesso em: 28 jan. 2015.
- Brasil. Decreto n° 6.177, de 1° de agosto de 2007. Promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005.
- CRESPIAL. *Antecedentes*. Disponível em: <http://www.crespial.org/pt/Seccion/index/4/Antecedentes>. Último acesso em: 01 jun. 2014.
- IPEA. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento Internacional*. Brasília, Ipea, 2010. Disponível em: [ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFsBoof\\_Cooperacao\\_Brasileira.pdf](http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFsBoof_Cooperacao_Brasileira.pdf). Último acesso: 03/07/2010.

- IPHAN. *Cooperação Internacional*. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/portal/montarPaginaSecao.do?id=12306&retorno=paginaIphan>. Último acesso em: 12 jun. 2014.
- IPHAN. *Centro Lúcio Costa - Programa De Formação*. Novembro de 2013. Disponível em: [www.iphan.gov.br/baixaFcdAnexo.do?id=4091](http://www.iphan.gov.br/baixaFcdAnexo.do?id=4091). Último acesso em: 02 jun. 2014.
- . *Centro Lucio Costa*. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/portal/montarPaginaSecao.do?id=17843&sigla=Institucional&retorno=paginaInstitucional>. Último acesso em: 02 jun. 2014.
- Unesco. *Memory of the World*. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/memory-of-the-world/register/access-by-region-and-country/>. Último acesso em: 02 jun. 2014.
- . Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura para a Criação e Operação do Centro Regional de Treinamento em Gestão do Patrimônio no Rio de Janeiro sob os Auspícios da Unesco, de 26 de julho de 2010.
- . Acordo de Cooperação Técnica em Matéria Educacional, Científica e Cultural entre a República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, de 29 de janeiro de 1981.
- United Nation Office for South-South Cooperation. Disponível em: [www.ssc.undp.or](http://www.ssc.undp.or). Último acesso em 03/07/2012.

# **La estrategia de Obama para fortalecer la hegemonía estadounidense en Nuestra América**

Leandro Morgenfeld

En 2009, Barack Obama llegó a la Casa Blanca con la promesa de impulsar un giro en la política exterior de su país, en particular hacia América Latina y el Caribe, región en la que su antecesor, George W. Bush, había sido ampliamente repudiado. Sin embargo, más rápido que tarde, las expectativas que había generado se vieron defraudadas: continuó la militarización (mantuvo la IV Flota del Comando Sur y la cárcel de Guantánamo, instauró nuevas bases militares y continuó impulsando la “guerra contra las drogas”), el injerencismo (golpes de nuevo tipo en Honduras y Paraguay, intentos de desestabilización en Venezuela, Ecuador y Bolivia), espionaje contra gobiernos (denunciados por Edward Snowden) y agresivas políticas hacia Cuba (bloqueo económico, comercial y financiero, boicot a su inclusión en las Cumbres de las Américas, financiamiento de grupos opositores, campañas políticas e ideológicas contra la Isla). Nuestra América, en tanto, avanzó en la integración regional y profundizó los vínculos con potencias extrahemisféricas, como China y Rusia, disminuyendo la subordinación con Estados Unidos. En su segundo mandato, Obama decidió modificar parcialmente su estrategia y avanzar en una nueva ofensiva estadounidense en América Latina y el Caribe, con las dos facetas habituales: concesiones y promesas, por un lado, y presiones y agresiones, por el otro. Así, la distensión con Cuba convive con un nuevo ataque contra Venezuela. En sus últimos meses como presidente, Obama intensificó la ofensiva de Estados Unidos para recuperar el liderazgo regional. Si en la posguerra fría la hegemonía estadounidense parecía consolidada, en los primeros años de este nuevo siglo debió enfrentar tanto los proyectos de cooperación política e

integración alternativa que impulsaron los llamados gobiernos progresistas como la competencia china, que se transformó en un socio comercial y financiero indispensable para muchos países. En los últimos años, sin embargo, la crisis internacional afectó el precio de los *commodities*, generando estancamiento y recesión en la región, luego de una década de acelerado crecimiento y, en marzo de 2013, con la muerte del presidente venezolano Hugo Chávez, se ralentizó además el proceso de coordinación e integración alternativa. Estos cambios económicos y políticos impulsaron a Estados Unidos a intentar recuperar la hegemonía en lo que históricamente consideraron su exclusivo “patio trasero”, alentando la restauración que impulsan las derechas vernáculas, como está ocurriendo en los últimos meses en la Argentina, Venezuela, Bolivia y Brasil. En este capítulo repasamos la relación entre Estados Unidos y sus vecinos del sur en el siglo XXI, desde la derrota del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) hasta el nuevo proyecto del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, desde el golpe en Venezuela en 2002 hasta el proceso de normalización de relaciones diplomáticas con Cuba.

## **El fortalecimiento de la hegemonía estadounidense**

Luego de la segunda guerra, Estados Unidos terminó de desplazar a las potencias europeas y de erigirse como el poder hegemónico en América. El Departamento de Estado logró fortalecer el sistema interamericano, acordar en 1947 el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y, un año más tarde, conformar la Organización de Estados Americanos (OEA). Esto lo consiguió con promesas de ayuda económica (mandatarios regionales reclamaban una suerte de Plan Marshall para América Latina), cuya concreción se fue postergando hasta que la Revolución cubana instaló la Guerra Fría en la retaguardia estadounidense (aunque Washington ya había utilizado la excusa del *peligro rojo* para apoyar el golpe contra Jacobo Arbenz en Guatemala, en 1954). En los años sesenta, Estados Unidos desplegó hacia la región una política bifronte: el ambicioso programa de la Alianza para el Progreso (una promesa de ayuda por veinte mil millones de dólares) y a la vez el clásico intervencionismo militar, que incluyó un variado menú: invasión a Bahía de Cochinos, terrorismo y desestabilización en Cuba, con intentos de magnicidios, apoyo a golpes de Estado (el encabezado por Castelo Branco en Brasil, en 1964, fue el más significativo) y desembarco de marines (Santo Domingo, 1965). La Doctrina de Seguridad

Nacional y las alianzas con militares golpistas fueron una constante en los años siguientes. Ya en la era Reagan (1981-1989), la Casa Blanca contó con el apoyo de dictaduras latinoamericanas para la lucha contrainsurgente en Centroamérica. La caída del Muro de Berlín, la disolución de la Unión Soviética y el consecuente fin de la Guerra Fría provocaron un cambio en el vínculo con los demás países del continente. Reforzado el poder de Estados Unidos como gendarme planetario –aunque el mundo unipolar augurado por Francis Fukuyama fue una ilusión que se desvaneció rápidamente–, Washington procuró la consolidación de su hegemonía hemisférica. El presidente George Bush lanzó, en 1990, la Iniciativa para las Américas. Tres años más tarde, su sucesor Bill Clinton concretó este proyecto con la primera cumbre interamericana de jefes de Estado.

En el marco del Consenso de Washington (1989), Estados Unidos impulsaba el ALCA y, para instrumentar ese proyecto hegemónico, propuso realizar cumbres presidenciales, incluyendo a los 34 países que constituían la Organización de los Estados Americanos (OEA) y dejando expresamente excluida a Cuba (apartada de esa institución en enero de 1962, con los votos de Estados Unidos y otros trece países de la región). La primera, no casualmente, se realizó en Miami, en 1994. Luego hubo sucesivas reuniones de jefes y jefas de Estado en Santiago de Chile (1998), Québec (2001), Mar del Plata (2005), Puerto España (2009), Cartagena (2012) y Panamá (2015).

El proyecto del ALCA avanzó sin demasiadas oposiciones en los primeros cónclaves continentales, hasta que en 2001 emergió, por primera vez, una voz claramente disonante, la del presidente venezolano Hugo Chávez, quien cuestionó, casi en soledad, la iniciativa de Washington, no casualmente el intento de golpe de Estado de abril de 2002 contó con apoyo de Estados Unidos. Pocos meses antes se realizaba el primer Foro Social Mundial en Porto Alegre, que se transformó en un espacio vital de articulación en la lucha contra el ALCA. En los años siguientes fue cambiando la correlación de fuerzas en América Latina, a la vez que muchos países exportadores de bienes agropecuarios, en todo el mundo, exigían a Estados Unidos, la Unión Europea y Japón que la liberalización del comercio incluyera también a los productos agrícolas, que sufrían diferentes restricciones y protecciones no arancelarias por parte de las potencias. En la cumbre de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de Cancún (2003) se paralizaron las negociaciones para liberalizar todavía más el comercio mundial. Y algo similar ocurrió con el ALCA, que fracasó en la célebre reunión de Mar del Plata dos

años más tarde, cuando los cuatro países del Mercosur, junto a Venezuela, rechazaron la iniciativa (Morgenfeld, 2006).

## **La derrota del ALCA como punto de inflexión en las relaciones interamericanas**

El ALCA, que debía ser aprobado en la Cumbre de Mar del Plata, respondía a la necesidad de Estados Unidos de ejercer un dominio más acabado. Para lograr consolidar su amplio *patio trasero*, precisaba avanzar en el viejo proyecto de unión aduanera y, fundamentalmente, obtener cualquier proceso de integración alternativa como el Mercosur o el Pacto Andino. No es casual que el ALCA emergiera en el marco del Consenso de Washington y cuando Brasil y la Argentina, los *gigantes* del sur, estaban iniciando un proyecto de unión sudamericana. El ascenso de Hugo Chávez en Venezuela, su radicalización política y su insistencia en retomar el viejo proyecto de Bolívar, a partir de la propuesta de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), encendieron una luz de alarma en el gobierno estadounidense. Más aún cuando, en la XV Cumbre Iberoamericana (2005), se anunció la futura incorporación de Venezuela como miembro pleno del Mercosur. Como en los últimos dos siglos, la capacidad de Estados Unidos para establecer un dominio sobre América Latina dependía de que no se constituyera una integración regional independiente y autónoma de los mandatos de la potencia del norte. El ALCA hubiera sido un instrumento fundamental para abortar esa alternativa y para aislar a Venezuela y Cuba, consolidando la dependencia de los países latinoamericanos.

Este proyecto respondía también a la necesidad de Estados Unidos y sus capitales más concentrados de competir con los otros bloques económicos y políticos. Estados Unidos, con el ALCA, pretendía contrarrestar el proceso de conformación de bloques en Europa y Asia, estableciendo un área donde su hegemonía no se viera desafiada. Por su creciente déficit comercial y fiscal y por su excesivo endeudamiento, Estados Unidos necesitaba revertir ciertas tendencias económicas de los últimos años. Los sectores financieros, los grandes exportadores y las empresas estadounidenses más concentradas pretendían terminar de apropiarse de un área históricamente disputada con Europa, consolidando la supremacía del dólar y frenando el avance de nuevas potencias, como China, que venían posicionándose en la región.

El estancamiento en las negociaciones para establecer este tratado de libre comercio no se explica solamente a partir de las contradicciones entre diferentes grupos de interés al interior de cada uno de los países americanos y de la reticencia de Estados Unidos a recortar sus subsidios agropecuarios, sino también por la creciente oposición política en América Latina: cambio de signo de los gobiernos de distintos países latinoamericanos, sublevaciones populares, creciente movilización anti-ALCA (Foro Social Mundial, Alianza Social Continental, Cumbres de los Pueblos), y surgimiento de un proyecto de integración alternativa, en torno al ALBA, tomado como bandera por los movimientos sociales latinoamericanos. Cuando se estaban dificultando las negociaciones para liberalizar el comercio interamericano, Brasil impulsó la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) que luego fue reemplazada por la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur).

La derrota definitiva del ALCA se produjo, entonces, en la IV Cumbre de las Américas, el 4 y 5 de noviembre de 2005. Allí se expresaron, en principio, dos bloques. Por un lado, los países que firmaron la propuesta de declaración apoyada por Estados Unidos, que planteaba avanzar para concretar este acuerdo de libre comercio. Por el otro, Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Venezuela, que se unieron para forzar una declaración final dividida (mientras que veintinueve países apoyaron la primera, cinco firmaron la segunda). Sin embargo, y pese al intento de diversos actores por presentar la postura de estos cinco países como un sólido bloque antiimperialista que defendía los intereses de las mayorías populares latinoamericanas, en realidad había diferencias entre las posturas de Venezuela y de los, por entonces, cuatro miembros plenos del Mercosur. Mientras que el país caribeño planteaba la necesidad de una abierta confrontación con Estados Unidos, tanto Brasil como la Argentina, al igual que en la Organización Mundial del Comercio (OMC), pretendían en las negociaciones continentales presionar para que Estados Unidos (y en el nivel global también Europa y Japón), disminuyeran los subsidios y protecciones a sus productores agropecuarios, para así lograr una liberalización más radical del comercio internacional. Si se les exigía la apertura de sus mercados internos, planteaban los representantes brasileños y argentinos, era indispensable que hubiera una contraprestación: que se abrieran los mercados europeos y estadounidenses para las exportaciones –mayoritariamente primarias o agroindustriales– de estos países.

Después del traspíe en Mar del Plata, Estados Unidos debió ajustar su estrategia y optó por avanzar con los Tratados de Libre Comercio (TLC)

bilaterales, negociados en forma individual con los gobiernos afines. Quedó como tarea para un nuevo presidente, Obama, intentar reconstruir los lazos con la región. Pero Nuestra América pareció darse un nuevo objetivo: avanzar en la siempre postergada integración regional, por fuera del mandato y control de Washington. Por eso señalamos que la derrota del ALCA expresó la nueva correlación de fuerzas políticas en el continente, a la vez que impulsó esa coordinación y cooperación política alternativa que planteaban los diferentes gobiernos progresistas de la región.

## **Obama y el intento de reposicionamiento regional durante su primer mandato**

Menos de tres meses después de su llegada a la Casa Blanca, Obama se encontró con los mandatarios de la región en la V Cumbre de las Américas, que se realizó en Puerto España (Trinidad y Tobago), entre el 17 y el 19 de abril de 2009.<sup>1</sup> En su intervención, el flamante mandatario estadounidense realizó un primer intento por afianzar los lazos interamericanos después del traspie de Bush en Mar del Plata y ahuyentar los temores derivados de las agresivas políticas militaristas de su antecesor.<sup>2</sup> Recién asumido, señaló que pretendía relacionarse con la región en otros términos, estableciendo una *alianza entre iguales*.

La reunión realizada en Puerto España revistió una gran importancia, ya que era la primera luego del rechazo al ALCA y con Obama como presidente. Todos los mandatarios buscaban la foto con el primer presidente estadounidense afrodescendiente. Hasta Hugo Chávez tuvo su encuentro cara a cara, que aprovechó para regalarle un ejemplar de *Las venas abiertas de América Latina*, el célebre libro del uruguayo Eduardo Galeano. Aunque se preveían chispazos entre los países de la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA)<sup>3</sup> y el nuevo ocupante de la Casa Blanca, la cumbre mostró un inusual escenario distendido con elogios cruzados

---

1 Ver la página web oficial de la V Cumbre: [http://www.summit-americas.org/v\\_summit\\_sp.html](http://www.summit-americas.org/v_summit_sp.html).

2 Para un análisis de la política exterior de Obama en su primer mandato, ver Ezcurra, 2013.

3 Pocos días antes, el 17 de abril, se produjo en Cumaná, Venezuela, una Cumbre del ALBA, en la cual, entre otras cuestiones, se ratificó la negativa de los países que integraban esta asociación a firmar la declaración final de la V Cumbre de las Américas: "Puede observarse, en la declaración de Cumaná, no solo la decisión de poner fin al bloqueo a Cuba sino también de exigir la descolonización y la independencia de Puerto Rico. Además, al antiimperialismo, se agrega una clara definición anticapitalista y la exigencia de un cambio en la producción, la distribución de mercancías y los consumos para salvar los recursos ambientales y

y un ambiente de cuidada fraternidad. Más allá de estos gestos, no hubo avances concretos y no se logró firmar una declaración final, entre otros motivos por diferencias en relación con la persistencia de la exclusión de Cuba, a las políticas sobre biocombustibles y a las acciones frente a la crisis económica mundial.

La Casa Blanca logró inicialmente relajar las relaciones interamericanas, luego del revés recibido por Bush en Mar del Plata y planteó la importancia de la región para la política exterior de Washington. El encuentro personal de Obama con Chávez significó, para muchos, el reconocimiento del liderazgo de su par latinoamericano y una clara muestra del intento de dar una vuelta de página frente a la prepotencia de su antecesor. También hubo un saludo cordial con Evo Morales y Daniel Ortega, dos críticos del imperialismo estadounidense en la región. Más allá de los gestos, Obama debió enfrentar la posición cada vez más uniforme del resto de los países de la región en cuanto al rechazo a la exclusión de Cuba del sistema interamericano. El gobierno de Raúl Castro obtuvo una gran solidaridad de muchos mandatarios en Trinidad y Tobago.

Como señal de distensión hacia Caracas, Obama anunció el nombramiento de un nuevo embajador en Venezuela, a la vez que Chávez manifestó que nombraría a Roy Chaderton, ex ministro de Relaciones Exteriores y por entonces embajador venezolano ante la OEA, como representante en Washington. Esta nueva política regional, o más bien su escenificación en esta reunión cumbre, fue criticada por los sectores conservadores estadounidenses, que demonizan a líderes caracterizados como izquierdistas y populistas y defienden una línea intervencionista sin demasiados reparos. Muchos mandatarios latinoamericanos mostraron en la quinta cumbre su confianza y expectativas en el nuevo presidente estadounidense, a quien consideraban capaz de revertir las políticas de su antecesor.

Más allá de los gestos, los países de la región, y en especial el eje bolivariano, mostraron que no estaban dispuestos a que Estados Unidos siguiera marcando la agenda. No alcanzaba con la derrota del ALCA. El tema de la exclusión de Cuba volvía a ser uno de los ejes. En la sesión de clausura de la cumbre, el entonces canciller brasileño, Celso Amorim, sostuvo que Lula juzgaba “muy difícil que tenga lugar una nueva Cumbre de las Américas

---

asegurar la equidad social (o sea, un régimen social no regido por las ganancias del capital)” (Almeyra, 2009).

sin la presencia de Cuba”.<sup>4</sup> Este tema obstaculizó la rúbrica conjunta de una declaración final:

De hecho, no ha habido consenso alguno sobre el documento final de la Cumbre de las Américas –la ‘Declaración de Compromiso de Port-of-Spain’– ya que los miembros del ALBA, con el apoyo unánime del conjunto de los países latinoamericanos y del Caribe, se negaron a avalar un texto que no pedía el levantamiento del embargo impuesto a Cuba. Los presidentes anularon la ceremonia de firma de la declaración final y para salvar las apariencias el texto solo fue rubricado por Patrick Manning, primer ministro del país de acogida y, a ese título, presidente de la Cumbre (Lemoine, 2009).

También hubo divergencias en cuanto a cómo debía enfrentarse la crisis global iniciada en 2008 y críticas a la decisión de circunscribir al G20 el ámbito para debatir cómo salir de ella.

En los meses siguientes, las expectativas que había generado la asunción de Obama se transformaron rápidamente en decepción. La continuidad de la IV Flota del Comando Sur (reinstalada por Bush en 2008, luego de cincuenta años, para patrullar las aguas del Atlántico Sur),<sup>5</sup> la ratificación del bloqueo económico a Cuba, el mantenimiento de la cárcel de Guantánamo –a pesar de que Obama se comprometió a desmantelarla ni bien asumió–, la ausencia de progresos en cuestiones migratorias y la no ratificación –al menos durante varios meses– de tratados de libre comercio bilaterales ya firmados (por ejemplo, con Colombia, que entró en vigencia recién hacia 2012), provocaron decepción en muchos gobiernos.

Tres años más tarde, Obama debió encontrarse nuevamente con sus pares continentales, en la VI Cumbre de las Américas, que se realizó en Cartagena (Colombia), los días 14 y 15 de abril de 2012. Para el gobierno estadounidense, la reunión de Cartagena era estratégica porque necesitaba relanzar las relaciones con América Latina. En los últimos años, los países del Sur fueron mostrando una creciente reticencia a aceptar los mandatos de Washington. Ya sea por su responsabilidad en la crisis financiera iniciada en 2008, la persistencia de las sanciones contra Cuba, las políticas duras contra los inmigrantes latinos (incluyendo el muro en la frontera con México), las restricciones al ingreso de las exportaciones latinoamericanas

---

<sup>4</sup> *BBC Mundo*, 18/4/ 2009.

<sup>5</sup> Ver el *dossier* “Estados Unidos vuelve a patrullar”, *Le Monde diplomatique*, Edición Cono Sur, Buenos Aires, junio de 2008.

(vía subsidios y otros mecanismos paraarancelarios), o el histórico intervencionismo (actualizado tras el golpe de Honduras a mediados de 2009), persistía un generalizado sentimiento *antiyanqui* que había alcanzado su auge durante la presidencia de George W. Bush, pero que no desaparecía (Morgenfeld, 2014b).

En su intervención en la cumbre de 2009, como describimos anteriormente, Obama había realizado un primer intento por afianzar los lazos interamericanos después del traspie de Bush en Mar del Plata y ahuyentar los temores derivados de las agresivas políticas militaristas de su antecesor. El segundo intento se produjo en la gira presidencial de marzo de 2011 por Brasil, Chile y El Salvador. Pero allí solo hubo anuncios acotados, relativos a intercambios académicos, y ninguna mención a las concesiones comerciales reclamadas, por ejemplo, por Brasil. El tercer intento del líder demócrata fue precisamente en el cónclave de Cartagena. Esta reunión crucial se dio en el contexto de un constante retroceso del comercio entre Estados Unidos y sus vecinos del Sur (del total de las importaciones estadounidenses, las de origen latinoamericano disminuyeron del 51 al 33% entre 2000 y 2011).<sup>6</sup> La contracara era el avance de China, constituido en un socio comercial fundamental para los principales países de la región además de un creciente inversor; para 2020 la CEPAL calcula que el 20% de las exportaciones latinoamericanas se dirigirán hacia el gigante asiático. Esto ha producido cambios significativos en la relación de Estados Unidos con lo que históricamente consideró su *patio trasero*.

¿Cuáles eran las necesidades geoestratégicas del Departamento de Estado para la reunión de Cartagena? Alentar la *balcanización* latinoamericana, menospreciando organismos como la CELAC y tratando de reposicionar a la OEA; morigerar el avance chino, ruso, indio e iraní, el énfasis estaba puesto en los crecientes vínculos del presidente iraní Mahmud Ahmadinejad con Venezuela, Cuba, Nicaragua y Ecuador (Klich, 2010); y debilitar el eje bolivariano, la estrategia de la Casa Blanca incluía una aproximación a Brasil y Argentina para intentar contener la influencia de Chávez en la región.<sup>7</sup> Pero también existían necesidades económicas, potenciadas por la crisis estadounidense, que llevó el desempleo al 9%. Como señaló Obama en reiteradas oportunidades, un objetivo de su política

<sup>6</sup> *La Nación*, 17/1/2012: "Obama debe mirar más al sur", por Andrés Oppenheimer.

<sup>7</sup> Obama se entrevistó con Cristina Fernández de Kirchner en la Cumbre del G20 de Cannes (noviembre de 2011) y recibió a Dilma Rousseff en Washington el 9 de abril, para discutir el fortalecimiento del sistema interamericano.

exterior es exportarle más a América Latina para ayudar a equilibrar la cada vez más deficitaria balanza comercial estadounidense (Obama, 2011).<sup>8</sup>

Asimismo, por razones electorales, el líder demócrata necesitaba volver a enfocar su atención en el Sur: sus aspiraciones reeleccionistas lo obligaban a pelear por el voto latino. Sin embargo, el electorado de ese origen no es uniforme. Obama debió transitar, en consecuencia, un equilibrio poco coherente. Por un lado, sobreactuaba las políticas duras hacia Cuba y Venezuela (para generar simpatías, por ejemplo, en el electorado anticastro de Miami), por otro, pretendía mostrarse en sintonía con los demás países de la región, que desplegaron una activa campaña en contra del bloqueo a Cuba y de su exclusión de las cumbres interamericanas. Como la población latina crece incesantemente en Estados Unidos, se transforma en un claro objetivo de demócratas y republicanos. Estos últimos, criticaban a Obama por haber descuidado la región, mostrarse demasiado blando con los Castro y Chávez, y haber permitido el avance del eje bolivariano. El presidente tenía pocos éxitos para mostrar en su relación con la región, por eso era clave la Cumbre de Cartagena, que se realizó apenas seis meses antes de las elecciones presidenciales.

Del lado latinoamericano, la antesala de la cumbre mostró las contradicciones existentes entre los países de la región. Por un lado, se encontraban los gobiernos más afines a Washington (México, Honduras, Colombia, Chile y Costa Rica). Son los que más dependen de Estados Unidos. Sus gobiernos, con matices, despliegan políticas económicas neoliberales; quieren ampliar el comercio con Estados Unidos a través del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica e impulsan la Alianza del Pacífico, un engendro neoliberal aplaudido por Estados Unidos. Pero la sujeción a Washington es más sutil y matizada que hace una década. En las antípodas, se ubica el eje bolivariano impulsado por Venezuela, Cuba, Ecuador, Bolivia y Nicaragua. Los países del ALBA plantearon como impostergable la inclusión de Cuba y pugnaron, junto a aliados clave como Brasil y Argentina, para que en Cartagena se debatiese sobre el bloqueo estadounidense a la Isla, así como sobre la cuestión de las islas Malvinas, consideradas como un resabio colonial inaceptable en América Latina.<sup>9</sup>

Un tercer grupo lo conformaban los países del Mercosur, con Brasil a la cabeza. Apuestan a la integración por medio de la Unasur, pero no confrontan abiertamente con Estados Unidos. Asumen una posición distinta de la

---

8 Sobre la política de Obama hacia Nuestra América, ver Suárez Salazar, 2014b.

9 *Página/12*, 15/4/2012: "Contracumbre", por Leandro Morgenfeld.

de los dos primeros grupos. Los gobiernos de estos países tienen acuerdos y tensiones con Estados Unidos.<sup>10</sup> No se sumaron a los países del ALBA en su reclamo explícito de incluir a Cuba en Cartagena, pero a la vez participaron en distintas instancias de integración regional con el gobierno de La Habana y se unieron, ya en Cartagena, al reclamo general para terminar con el aislamiento del régimen castrista. Su intervención en esta cumbre fue clave para dirimir el rumbo de la misma. Un dato fundamental es que esta fue la primera Cumbre de las Américas que se realizó tras el establecimiento efectivo de la Unasur y de la CELAC. Muchos países de la región, que no atravesaban las crisis económicas y políticas de Europa y Estados Unidos, pretendieron (y en parte lograron) que se manifestase en la reunión esta nueva correlación de fuerzas continental.

La *cubanización* previa a la cumbre trastocó los planes de Estados Unidos y del país anfitrión, Colombia. Los países del ALBA plantearon al gobierno colombiano, el 7 de febrero, que debía invitar a Cuba. Aunque el gobierno de La Habana viene sosteniendo desde 2009 que no volverá a la OEA, sí declaró que pretendía participar de las Cumbres de las Américas. El Departamento de Estado insistió en que Cuba debía realizar reformas *democráticas* antes de reincorporarse. Fundamentó la negativa a incluir a Cuba en una *cláusula democrática* aprobada en la III Cumbre, en 2001. La líder ultraconservadora Ileana Ros-Lehtinen, senadora por Florida y presidenta del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara Alta, exigió a Obama que boicoteara la cumbre en caso de que Colombia optara por invitar a Cuba.<sup>11</sup> Juan Manuel Santos, por su parte, resolvió viajar a la Isla el 7 de marzo para entrevistarse con Raúl Castro y con Hugo Chávez, en vistas de hallar una solución que evitara el naufragio de la reunión. Allí anunció que Cuba no participaría, pero que se entablarían negociaciones para garantizar su presencia en la siguiente cumbre (Panamá, 2015). A poco de iniciarse el cónclave, y más allá de la no asistencia de Castro, el Departamento de Estado y la cancillería colombiana temían que el caso Cuba acaparase toda la atención, como en buena medida ya había ocurrido en Trinidad y Tobago en 2009. Aunque en esa oportunidad Obama acababa de asumir y todavía había esperanzas en algunos gobiernos de la región de que flexibilizara su política hacia La Habana, lo cual operó como línea de fuga de las tensiones interamericanas.

Más allá de la resolución final, el eje bolivariano se anotó un triunfo de entrada. Al lograr cubanizar todos los debates previos a la cumbre, logró

---

10 Para el caso Argentina-Estados Unidos, ver Morgenfeld, 2012c.

11 *El nuevo Herald*, Miami, 22/2/2012.

justo lo contrario de lo que Estados Unidos necesitaba: el bloqueo, la base en Guantánamo y la exclusión de la Isla del sistema interamericano son temas que necesariamente alejan a Washington de los países latinoamericanos.

El temario formal de la reunión abarcaba los siguientes puntos: seguridad; acceso y utilización de tecnologías; desastres naturales; reducción de la pobreza y las inequidades; cooperación solidaria; integración física de las Américas.<sup>12</sup> En su convocatoria, la cancillería colombiana insistió en reiteradas oportunidades en que el objetivo era arribar a resultados tangibles y concretos. Este énfasis tenía que ver con una apreciación bastante generalizada, incluso internamente en los cuerpos diplomáticos, de lo poco fructíferas que son estas reuniones en términos de avances reales en cuestiones de integración, infraestructura, desarrollo tecnológico conjunto y comercio. Hasta ahora, las cumbres constituyeron más bien ámbitos de debate político.

Así, si bien estaba prevista la realización de cuatro foros entre el 9 y el 13 de abril (jóvenes emprendedores, pueblos indígenas y afrocolombianos, sector laboral y sector civil) y de diversos foros preparatorios de actores sociales, lo cierto es que la atención general estuvo centrada en los debates presidenciales que se realizaron el 14 y 15 de abril (el último día, los mandatarios tuvieron una extensa reunión confidencial a agenda abierta).

Además del bloqueo económico y exclusión de Cuba del sistema interamericano, los préstamos, las restricciones comerciales y el reclamo argentino por las islas Malvinas, la cuestión del narcotráfico se planteó como una problemática central. En las semanas previas a la cumbre, los gobiernos colombiano y guatemalteco plantearon la necesidad de legalizar y regular el comercio de algunas drogas. El fracaso de la “guerra contra las drogas” impulsada por Estados Unidos desde el gobierno de Richard Nixon llevó a los países de la región a proponer un cambio de paradigma.<sup>13</sup> La Unasur anunció que en la reunión ministerial que realizaría al mes siguiente, en mayo, discutiría alternativas para abordar la problemática. El Departamento de Estado debió resignarse a aceptar la inclusión de este debate en Cartagena, aunque su vocero, Michael Hammer, declaró que la despenalización es un camino al que Washington se opone.<sup>14</sup>

---

12 Ver la página web oficial de la VI Cumbre: [http://www.summit-americas.org/vi\\_summit\\_es.html](http://www.summit-americas.org/vi_summit_es.html).

13 *Página/12*, 15/4/2012: “Contracumbre”, por Leandro Morgenfeld.

14 *La Nación*, 13/3/2012: “Drogas: una guerra que fracasó”, por Juan Gabriel Tokatlian.

Entre el 12 y el 14 de abril, se llevó a cabo la Cumbre de los Pueblos, una reunión alternativa organizada por diversos movimientos sociales, y que desarrolló una agenda totalmente distinta de la del encuentro oficial. Sin el despliegue que tuvo la contracumbre de Mar del Plata, en 2005, esta reunión profundizó los debates sobre la otra integración posible.<sup>15</sup>

¿Cuál fue el saldo de la Cumbre de Cartagena? Fue la tercera consecutiva en la que no hubo consenso para firmar la declaración final. Fue el cónclave al que más jefes de Estado faltaron (Correa, Chávez, Ortega y Martelly). Quedó claro que Washington ya no domina como antes: los tres temas principales de debate fueron planteados por los países latinoamericanos, a pesar de los deseos de la Casa Blanca. En dos temas prioritarios hubo consenso de treinta y dos países: Cuba y Malvinas. Mientras los mandatarios latinoamericanos se pronunciaron por el fin del bloqueo y la exclusión de Cuba y por los reclamos argentinos de soberanía sobre las Islas, Estados Unidos y Canadá boicotearon la inclusión de estos tópicos en la declaración final. Se debatieron otros temas polémicos: lucha contra el narcotráfico (se planteó el fracaso de la guerra a las drogas impulsada hacía cuatro décadas por Washington), políticas migratorias (se criticaron las duras políticas estadounidenses para combatir la inmigración latina), proteccionismo (barreras arancelarias y no arancelarias, como las que Estados Unidos utiliza para limitar algunas exportaciones agropecuarias de los países latinoamericanos). El presidente colombiano Juan Manuel

---

15 Desarrollamos el temario de este encuentro en *Página/12*, 15/4/2012: "Contracumbre", por Leandro Morgenfeld. La primera Cumbre de los Pueblos se realizó en Santiago de Chile en 1998, con una agenda propia, y una explícita oposición al ALCA, los tratados de libre comercio, el pago de la deuda externa, la militarización continental, las políticas neoliberales y el consecuente aumento de la pobreza en América Latina. Estas cumbres populares se sucedieron en forma paralela a las oficiales (Quebec, 2001, Mar del Plata, 2005, y Puerto España, 2009). Una heterogénea coalición de organizaciones sindicales, religiosas, campesinas, de derechos humanos, de mujeres y otros movimientos sociales fueron convocados por la Alianza Social Continental (ASC), que se transformaron en una instancia de coordinación y de lucha contra la avanzada imperialista en América Latina. Funciona con un esquema similar al del Foro Social Mundial (FSM): la ASC organiza algunas actividades centrales y otras son autogestionadas por distintos colectivos. Durante los tres días de la cumbre se realizan talleres, movilizaciones, actividades culturales, paneles y conferencias, entre otras. En la reunión de Cartagena hubo siete ejes temáticos: Modelo de desarrollo (gran minería, megaproyectos, transnacionales, educación, sociales y culturales); Integración (Cuba, procesos alternativos y derechos humanos); Militarización, derechos humanos (criminalización de la protesta social, guerra contra las drogas, bases militares en el continente); Cambio climático (economía verde y Río+20); Tierra, territorio y soberanía alimentaria; Tratados de libre comercio (negociaciones, impactos e implementación); Crisis económica. Lejos de las formalidades de la reunión de presidentes, en los foros de la reunión alternativa se abordan algunas de las principales problemáticas de los pueblos de la región.

Santos, el anfitrión, se distanció de su antecesor Álvaro Uribe y se ofreció como un mediador en el tema Cuba, intentando emular a Arturo Frondizi, quien pretendió mediar entre John F. Kennedy y Fidel Castro antes de la expulsión de La Habana del sistema interamericano, en enero de 1962.<sup>16</sup> En forma paralela, y aprovechando la visita de Barack Obama, los gobiernos de Estados Unidos y Colombia anunciaron la implementación de un TLC bilateral (negociado en 2008 por Uribe y Bush), siendo este uno de los pocos logros concretos que Washington obtuvo en Cartagena, aunque fue al margen de la cumbre.

En síntesis, los esfuerzos de la Administración Obama para revertir la decepción latinoamericana frente a sus políticas hacia la región resultaron infructuosos. Ni siquiera el presidente colombiano, aliado estratégico en América del Sur, respondió a las expectativas de la Casa Blanca: en su discurso de apertura, le enrostró a su par estadounidense que eran anacrónicos el bloqueo y exclusión de Cuba de estas reuniones. En Cartagena, en definitiva, se puso de manifiesto la relativa pérdida de influencia estadounidense, tanto desde el punto de vista económico como político. Tras la reunión de Trinidad y Tobago, en 2009, se profundizó una integración latinoamericana alternativa, en torno al ALBA, y una creciente coordinación y concertación política, alrededor de la Unasur y la CELAC, una suerte de “OEA sin Estados Unidos”. Allí, los treinta y tres países de América Latina y el Caribe dieron algunos pasos hacia la construcción de la ansiada integración regional.<sup>17</sup> Y empezaron a desarrollar una agenda propia.

Si en 2005 se dijo que Mar del Plata había sido la tumba del ALCA, parecía que Cartagena iba a ser la tumba de las Cumbres de las Américas. Los países del ALBA ya habían dicho explícitamente en 2012 que si Cuba no era invitada, no volverían a participar en este tipo de encuentros. La Argentina y Brasil también se habían expresado en un sentido similar. Sin embargo, el anuncio conjunto entre Obama y Castro, en diciembre de 2014, del inicio de las relaciones bilaterales y la invitación que el gobierno panameño extendió al de la Isla para participar en la cumbre, cambiaron el escenario del siguiente encuentro continental.

---

16 Reconstruimos esa política de *regateo* de Frondizi en Morgenfeld, 2012a.

17 La CELAC se inauguró en diciembre de 2011 en Caracas. En enero de 2013 tuvo su primera cumbre presidencial en Santiago de Chile; en enero de 2014, su segunda cumbre, en La Habana (Boron, 2014). El 28 y 29 de enero de 2015 se realizó la tercera en Belén, Costa Rica.

## **La apuesta al reposicionamiento en América Latina y el Caribe durante el segundo mandato de Obama**

El miércoles 17 de diciembre de 2014, el presidente estadounidense anunció, en forma casi simultánea con su par Raúl Castro, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas bilaterales. La explicación de este cambio en la política del Departamento de Estado no es unívoca sino que responde a la convergencia de una serie de factores, siendo el más importante el geopolítico.<sup>18</sup> Con esta audaz jugada, el gobierno de Washington pretende recuperar su histórica posición hegemónica en América Latina y el Caribe y eliminar lo que Cuba representaba: el mayor foco de resistencia antiestadounidense en el continente, inspirador de múltiples movimientos revolucionarios y de liberación nacional. Durante el siglo XXI, Nuestra América avanzó como nunca antes en un proceso de integración regional, por fuera de la órbita de Washington. La Unasur y la CELAC, como instancias de coordinación política, por un lado, y el proyecto de integración alternativa del ALBA-TPC, por otro, fueron iniciativas que horadaron el histórico poder de Estados Unidos.

Luego del fracaso que resultó para Washington la Cumbre de las Américas realizada en Cartagena, Obama pretendió recuperar la iniciativa en las relaciones interamericanas, detener el avance de potencias extrarregionales (fundamentalmente China) y limitar las aspiraciones de Dilma Rousseff de transformarse en vocera de América del Sur, vía el Mercosur o la Unasur. Por eso, la Alianza del Pacífico es fundamental para el reposicionamiento de Washington en la región. A través de la misma, se pretende atraer a los países disconformes del Mercosur, como Uruguay y Paraguay, y reintroducir políticas neoliberales que tanta resistencia popular generaron en las últimas dos décadas. El anuncio de la distensión con Cuba debe entenderse en ese contexto, ya que podría eliminar una de las principales causas de fricción con los países de la región. La Cumbre de Panamá, realizada el 10 y 11 de abril de 2015, fue un escenario interesante para medir la dirección de las relaciones interamericanas y cuál es el margen que mantienen los países bolivarianos para seguir impugnando la política de Estados Unidos en la región, a partir de la distensión entre

---

18 Desarrollamos ampliamente la explicación sobre las distintas causas del *giro*, sobre las primeras negociaciones, con sus idas y vueltas, y sobre los desafíos para Nuestra América, en Morgenfeld, 2014b.

los gobiernos de Washington y La Habana y de la invitación por parte del gobierno anfitrión a Raúl Castro para participar de este encuentro.

La foto del cónclave de Panamá fue la del histórico encuentro entre Obama y Castro. Los grandes medios de comunicación y la derecha continental destacaron el supuesto triunfo diplomático de Estados Unidos, quien habría desbaratado los argumentos antiimperialistas del eje bolivariano y la izquierda latinoamericana. La activa diplomacia del Departamento de Estado en las horas previas al inicio de la cumbre logró desactivar los dos temas más ríspidos: prometió a Cuba la inminente revisión de su inclusión en la lista de supuestos patrocinadores del terrorismo (el 14 de abril Obama presentó ante el Congreso esa solicitud) y envió a Thomas Shannon a Caracas para iniciar conversaciones con el gobierno de Nicolás Maduro, tras las tensiones generadas a partir de la orden ejecutiva del 9 de marzo, en la cual declaró a Venezuela como una “amenaza inusual y extraordinaria a la seguridad nacional” estadounidense. Obama visitó Jamaica antes de arribar a la cumbre, y allí se reunió con los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) para intentar alejarlos de la influencia venezolana a través del ALBA y Petrocaribe. Estos analistas se ilusionan con el agotamiento de las experiencias “populistas” y auguran la ampliación de la Alianza del Pacífico. Destacan que Obama impuso su agenda a favor de la democracia y los derechos humanos –no se privó de reunirse con representantes de la “sociedad civil” cubana, o sea, con reconocidos disidentes– y participó en reuniones con los grandes empresarios de la región, además de recibir la felicitación de todos los mandatarios, quienes elogiaron su apertura hacia Cuba, lo contrario que había ocurrido en la Cumbre de Cartagena, tres años atrás. Logró neutralizar a Brasil –incluso se anunció una visita de Dilma Rousseff a Washington para junio, cerrándose así el incidente derivado del espionaje que se conoció en 2013– y solo tuvo que soportar las “críticas anacrónicas” de los “populistas más recalcitrantes”, refiriéndose a Rafael Correa, Evo Morales, Daniel Ortega, Cristina Kirchner y Nicolás Maduro (aunque este último hizo un llamamiento al diálogo y tuvo el sábado un encuentro bilateral con Obama). Sin embargo, ese balance expresa más los deseos de la derecha continental que la realidad.<sup>19</sup>

---

19 Leandro Morgenfeld, *Página/12*, 8/4/2015: “Tensión en la Cumbre”; *Notas. Periodismo Popular*, 9/4/2015: “Obama ante otro fracaso: ¿Adiós a las Cumbres de las Américas?”; *Rebelión*, 13/4/2015: “Panamá: Balance de una Cumbre contradictoria” (disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=197684>).

Lo cierto es que en la Cumbre, una vez más, se expresaron las tensiones que atraviesan el sistema interamericano y la relativa pérdida de hegemonía de Estados Unidos en la región. El 3 de abril, apenas una semana antes de la cumbre, la propia subsecretaria de Estado Roberta Jacobson, en una conferencia de prensa, debió admitir su “decepción” por el rechazo continental a la acción de su gobierno contra Venezuela. Fue la primera vez en la que participaron los treinta y tres países de Nuestra América, incluida Cuba, lo cual forzó a Estados Unidos a reconocer el fracaso de sus agresivas políticas contra la Isla y a negociar con el gobierno revolucionario. Este giro no respondió a la voluntad de Obama, sino a la lucha del pueblo cubano y a la solidaridad del resto del continente. La persistente demanda de la Unasur, la CELAC y el ALBA cosechó sus frutos en Panamá. Estados Unidos debió ceder ante La Habana, que no apuró la apertura de las embajadas, y Raúl Castro mantuvo sus banderas en alto, solidarizándose con el gobierno de Venezuela. Obama no logró imponer una declaración final consensuada y los mandatarios reclamaron la derogación de la orden ejecutiva contra Venezuela. Y el presidente estadounidense no solamente fue criticado, como era previsible, por sus pares del eje bolivariano, sino también por la mandataria argentina. Cristina Fernández habló en el plenario del 11 de abril, luego del esperado discurso de Castro, y se quejó cuando Obama abandonó la sala de reuniones, para no escuchar sus críticas: “No importa, alguien se lo contará”, ironizó. Declaró que era ridículo considerar que Venezuela pudiera ser una amenaza para Estados Unidos –con las diferencias abismales entre sus presupuestos militares– y lo comparó con el absurdo de Gran Bretaña de justificar la creciente militarización del Atlántico Sur, por la supuesta “amenaza” argentina. Dedicó algunos minutos a hablar del narcotráfico, señalando que era necesario que se hicieran cargo los países consumidores y los que posibilitaban el financiamiento y el lavado del narco-dinero a través de los paraísos fiscales, en una alusión directa a Estados Unidos. Destacó la histórica presencia de Cuba, explicando que era un triunfo de la Revolución cubana, distanciándose de quienes felicitaron a Obama como si fuera su iniciativa. También criticó directamente al mandatario estadounidense por haber dicho que no quería quedar encerrado en las disputas del pasado, tras lo cual repasó la historia de las intervenciones, invasiones y golpes de Estado en la región, ocasión en la que se refirió a las nuevas modalidades de injerencia imperial.

Los movimientos sociales también tuvieron su protagonismo y participaron activamente de la Cumbre de los Pueblos, que defendió a Cuba y

Venezuela, reclamó por la soberanía de las Malvinas, exigió la salida al mar de Bolivia, la independencia de Puerto Rico, el retiro de las bases militares de Estados Unidos esparcidas por toda la región, la indemnización a Panamá por la invasión de 1989 y criticó las políticas económicas neoliberales que siembran el hambre, la pobreza y el atraso en todo el continente.

Si desde los anuncios de diciembre de la distensión con Cuba se pensaba que esta cumbre escenificaría la pérdida total de la influencia bolivariana y la aclamación de Obama como el gran pacificador de la región, en marzo la situación cambió. La torpe ofensiva contra Venezuela generó una amplia oposición continental y llevó a Obama a tener que operar para desactivar la bronca regional. El mandatario estadounidense fue a Panamá en busca del reposicionamiento del sistema interamericano –en torno a la OEA y las Cumbres de las Américas–, como forma de debilitar la integración de Nuestra América, con organismos como el ALBA, la Unasur y la CELAC, en los que no participa Washington.

La mayoría de las fuerzas populares y la izquierda latinoamericana, muchas de las cuales se expresaron en la Cumbre de los Pueblos que se realizó en Panamá, advirtieron esta nueva ofensiva de Estados Unidos, funcional al restablecimiento de la agenda neoliberal, resistida a través de amplias movilizaciones y levantamientos en los últimos veinte años. Entendieron que es preciso seguir defendiendo la integración alternativa que plantea el eje bolivariano. El ALBA de los movimientos sociales, en ese sentido, puede ser una herramienta eficaz para coordinar a las fuerzas políticas populares que construyen desde una perspectiva latinoamericana, con una orientación antiimperialista y, en algunos casos, socialista.<sup>20</sup>

## **El avance de las derechas y la estratégica visita de Obama a Cuba y la Argentina**

Los últimos meses fueron favorables a los objetivos de Estados Unidos: se produjeron retrocesos de los llamados gobiernos progresistas, al mismo tiempo que Obama incrementó su presencia regional, lo cual se materializó en una gira muy significativa.

La visita de Obama a Cuba y Argentina, en marzo del presente año, responde a distintos objetivos, el principal, de carácter geoestratégico. Para reposicionarse en la región, Estados Unidos procura debilitar a los países

---

<sup>20</sup> Ver Articulación Continental de Movimientos Sociales Hacia el ALBA en: <http://www.alba-movimientos.org>.

bolivarianos y también limar las iniciativas autónomas que impulsó el eje Brasil-Argentina. Apuesta a un realineamiento del continente y busca debilitar las iniciativas de coordinación y cooperación política, como la Unasur y la CELAC, reposicionando a la OEA, cuya sede, desde 1948, está en Washington, a escasos metros de la Casa Blanca.

Como ya hemos comentado, durante su segundo mandato, Obama inició negociaciones con Raúl Castro para retomar las relaciones diplomáticas (hito concretado el 20 de julio de 2015), para disminuir el rechazo que la anterior política agresiva hacia la Isla generó en el mundo entero, pero aún resta mucho para normalizar las relaciones bilaterales, ya que persisten el bloqueo, la ocupación de Guantánamo, la injerencia en los asuntos internos y la demanda de indemnización por las pérdidas multimillonarias que causó el bloqueo. El saliente mandatario estadounidense busca pasar a la historia, al haber sido el primero en visitar Cuba en 88 años y, a la vez, apuesta a impulsar la restauración capitalista en la Isla y un movimiento político que reclame el fin de la revolución. Su promocionada llegada a La Habana tuvo como objetivo mostrar la cara más amigable de su política exterior. Sin embargo, al mismo tiempo ratificaba y extendía por un año más el decreto de marzo de 2015, que señala al gobierno venezolano como una amenaza extraordinaria a la seguridad nacional de Estados Unidos. Más allá de que la visita a Cuba respondía a los objetivos estratégicos mencionados, esa política de distensión le generó críticas internas de los sectores más anticastristas –incluyendo las del por entonces precandidato presidencial republicano Marco Rubio–, por lo cual Obama “equilibró” la gira, incluyendo a la Argentina.

El triunfo de Mauricio Macri, en noviembre de 2015, alentó la restauración conservadora en Nuestra América, que continuó con la derrota del chavismo en las elecciones legislativas en Venezuela (diciembre de 2015), el traspie de Evo Morales en su intento de habilitar una nueva reelección en Bolivia (febrero de 2016) y la ofensiva destituyente contra el gobierno de Dilma Rousseff en Brasil (la Cámara de Diputados votó a favor del *impeachment*, en abril de 2016). Hasta ahora la derecha solo logró recapturar un gobierno, en la Argentina, y Obama busca impulsar a Macri como un líder que termine de inclinar el tablero político regional, atacando a los adversarios de Washington, como lo hizo el líder del PRO en la Cumbre del Mercosur en diciembre de 2015, cuando acusó a Venezuela de no respetar los derechos humanos.

La gira procuró también atraer el crucial voto latino en las elecciones presidenciales de Estados Unidos. El partido demócrata pretende volver a generar entusiasmo en el cada vez más numeroso y decisivo electorado latino. Mostrarse interesado por la región podría motorizar el apoyo los millones de hispanos a la candidatura de Hillary Clinton, en detrimento del xenófobo e hispanofóbico Donald Trump. Yendo a la Argentina, además, Obama logró contrarrestar las críticas ultraconservadoras que cuestionaban su viaje a Cuba. La derecha lo criticó por legitimar lo que ellos llaman la dictadura castrista y por eso Obama pretendió licuar esas críticas incluyendo en la gira la visita a Macri, el líder de la nueva derecha regional.

Obama también vino a impulsar el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (conocido como TPP, por sus siglas en inglés). Si bien la Argentina no es uno de los doce signatarios originales de este acuerdo, firmado en febrero de 2016 –y que aguarda la ratificación de los congresos de cada país–, la expectativa, tal como declararon Macri y su canciller Susana Malcorra, es que el país se aproxime a la Alianza del Pacífico (México, Colombia, Perú y Chile), y eventualmente se incorpore al TPP. Esa reedición de una suerte de nuevo ALCA, con el que Estados Unidos procura horadar la expansión económica y comercial china, implicaría una mayor apertura económica y una disminución aún mayor del alicaído mercado interno argentino, en beneficio de las grandes transnacionales estadounidenses y en perjuicio de las pequeñas y medianas empresas locales y de los trabajadores en general. Provocaría, además, un golpe fuerte al Mercosur, que atraviesa un momento de incertidumbre, a partir de la crisis económica y política en Brasil.

Obama también viajó a la Argentina a promover las inversiones estadounidenses y los intereses comerciales de sus empresas. Su gobierno criticó fuertemente a los Kirchner por el supuesto proteccionismo que limitaba las importaciones, pero en realidad Estados Unidos goza de un amplio superávit comercial con la Argentina y protege a sus productores agropecuarios con medidas paraarancelarias, provocando pérdidas millonarias para nuestro país, en 2013 debió recurrir a la OMC para frenar esas arbitrariedades. Como es habitual, el presidente estadounidense hizo *lobby* para que las empresas de su país –muchas de las cuales dependen de acuerdos con el Estado, como el caso de la petrolera Chevron– obtengan tratos preferenciales por parte del gobierno argentino. Con este objetivo la Cámara de Comercio de Estados Unidos en la Argentina organizó una gran actividad, en las imponentes instalaciones de la Sociedad Rural Argentina, a la cual

finalmente Obama y Macri no asistieron para evitar la movilización de agrupaciones populares de izquierda que marcharon allí para repudiarlos (Morgenfeld, 2016).

La visita pretendió, además, que dependencias del gobierno de Estados Unidos, como el Pentágono o la DEA, recuperaran posiciones y pudieran tener una injerencia mayor en temas internos muy sensibles, como el de la seguridad. Con la excusa del narcotráfico y el terrorismo, en los últimos años Estados Unidos desplegó decenas de bases militares de nuevo tipo por toda Nuestra América. En la mayoría de los países de la región se viene cuestionando este intervencionismo estadounidense, planteando el fracaso de la guerra contra las drogas promovida desde el gobierno de Nixon en los años setenta, cuestionando instituciones heredadas de la Guerra Fría como el TIAR e impulsando su reemplazo por otras nuevas, como el Consejo Suramericano de Defensa. A contramano de esa tendencia, el macrismo comenzó a explorar un nuevo alineamiento. La ministra de Seguridad Patricia Bullrich viajó a Washington en febrero, allí se reunió con funcionarios de la DEA y el FBI, en función de profundizar la “cooperación”. Parte de los acuerdos bilaterales firmados durante la visita de Obama se relacionan con avanzar en esa línea.

Con la visita de Obama, la Casa Blanca procuraba transformar a la Argentina, que tantas veces en la historia dificultó sus proyectos hegemónicos en el nivel continental (Morgenfeld, 2011), en el nuevo aliado que legitime el avance de las derechas en la región. El mandatario estadounidense lo repitió varias veces en Buenos Aires: Macri es el líder de la nueva era, el ejemplo a imitar. ¿Marcha la Argentina hacia un realineamiento con Estados Unidos? ¿Empujará en ese sentido a los demás países de América Latina y el Caribe? Todavía es prematuro vaticinar este giro, pero sin dudas a eso apunta Estados Unidos y ese es el motivo principal por el cual pretende estrechar lazos con el nuevo gobierno argentino, en función de contar con un aliado clave en su avanzada regional.

## Conclusiones

En las últimas dos décadas, las Cumbres de las Américas fueron un termómetro de las relaciones interamericanas. Si en los años noventa la Casa Blanca pudo moldearlas según su interés, para desplegar el ambicioso proyecto del ALCA, las últimas cuatro cumbres (2005, 2009, 2012 y 2015) mostraron que Washington ya no puede comandar como antes. Fracasó en la

creación de un área de libre comercio continental, en sus políticas de guerra contra las drogas, en su agresión contra Cuba y en los múltiples intentos por derrotar o debilitar al eje bolivariano. Esto obligó a Washington a redoblar sus esfuerzos en la región, modificando parcialmente la estrategia y las tácticas, lo cual está dando sus frutos en los meses finales de su segunda presidencia.

El balance de las relaciones de Estados Unidos con América Latina y el Caribe, durante el primer mandato de Obama, había dado lugar a muchas frustraciones, en función de las expectativas que había generado en algunos gobiernos regionales en la Cumbre de las Américas de 2009, cuando prometió una nueva “alianza entre iguales” con sus vecinos del sur.<sup>21</sup>

En sus primeros cuatro años al frente de la Casa Blanca, se produjo el golpe de Estado en Honduras (contra un presidente que integraba el ALBA), desestabilizaciones en Venezuela –aunque no lograron derrotar electoralmente a Chávez–, creciente militarización en la región, con nuevas bases (Luzzani, 2012), profundización de la fracasada lucha contra el narcotráfico, persistencia del bloqueo contra Cuba y de la cárcel ilegal en la Base de Guantánamo, continuidad de los mecanismos proteccionistas no arancelarios que afectan las exportaciones de bienes agropecuarios latinoamericanos, e intervención en los asuntos internos de los países de la región que plantean políticas distintas de las neoliberales impulsadas por los organismos financieros internacionales. La decepción de muchos gobiernos de la región se expresó en Cartagena. En esa Cumbre de las Américas, en los temas principales, Washington quedó en soledad, secundado apenas por Canadá.

En su segundo turno, Obama procuró afianzar la Alianza del Pacífico, un resabio del ALCA en el que se impulsan políticas neoliberales, junto a los gobiernos de México, Colombia, Chile y Perú. Su objetivo es debilitar lo más posible al eje bolivariano, que atraviesa un período crítico. En ese mismo sentido, el restablecimiento de relaciones con Cuba pretende quitarle un argumento muy potente a los procesos más radicales en la región. La estrategia sigue siendo intentar debilitar los proyectos de integración (en torno al ALBA) y coordinación política (a través de la Unasur y la CELAC) latinoamericanos y morigerar el avance económico chino, a través de la promoción del libre comercio de bienes y servicios (no así de productos agropecuarios) y el impulso a la radicación de capitales estadounidenses en la región,

---

<sup>21</sup> Ver, entre otros, la tercera parte de Castillo Fernández y Gandásegui (2012) y Suárez Salazar (2014b).

con mayores facilidades y menos regulación de los Estados. Además, como afirmó en 2012 el entonces secretario de Defensa León Panetta, uno de los objetivos estratégicos de su gobierno es mantener el liderazgo mundial y hemisférico de Estados Unidos. Para lograrlo, dada la necesaria restricción presupuestaria y la concentración de esfuerzos bélicos en Asia-Pacífico, el Pentágono tenía la función de elaborar “innovadoras y flexibles alianzas” con los países “amigos” o “aliados” del continente americano (Panetta, 2012).

La nueva política hacia Cuba busca, en parte, restablecer la posición hegemónica de Estados Unidos en el continente americano, recomponiendo el vínculo político con los gobiernos de la región. Impulsar la transición hacia el capitalismo en Cuba, ya que no logró hacer colapsar al gobierno de los Castro, sería un elemento simbólico para mostrar el triunfo del modelo estadounidense y el fracaso del proyecto revolucionario.<sup>22</sup>

A lo largo de la historia, las políticas de Estados Unidos hacia el sur del continente, desde que abandonaron las invasiones abiertas con *marines* en pos de la “buena vecindad”, se nutrieron de dos componentes: “zanahorias” y “garrotes”. Promesas de ayuda financiera, concesiones comerciales, inversiones e intercambios académicos convivieron históricamente con amenazas, desestabilizaciones, sanciones económicas y apoyos a militares golpistas. Así, para conseguir aprobar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947, se prometió una suerte de Plan Marshall para América Latina. Para lograr los votos que permitieran expulsar a Cuba de la OEA, se lanzó la Alianza para el Progreso. Luego del fracaso del endurecimiento de las sanciones económicas contra Cuba en la década de 1990, ahora Obama optó por la distensión y por promover el comercio, el turismo y la radicación de inversiones estadounidenses como un mecanismo para penetrar en la Isla y forzar los cambios que Washington anhela hace más de medio siglo (Morgenfeld, 2014a).

Como ocurrió en todo el siglo xx, hoy conviven los ofrecimientos (acuerdos de libre comercio, inversiones, asistencia financiera), con las amenazas para quienes confronten con los intereses de Washington: red de bases militares de nuevo tipo, desestabilización de los gobiernos bolivarianos, espionaje contra presidentes latinoamericanos, presión a través de las grandes

---

22 Más allá de los objetivos que se propone Estados Unidos, otra cuestión es cuáles son las posibilidades reales que tiene de lograrlos. Esa aproximación prospectiva requiere del análisis de la correlación de fuerzas sociales y políticas, tanto en el nivel global, hemisférico como en el nacional, cuestión que excede a este artículo, pero que dejamos planteada.

corporaciones de prensa, financiamiento a grupos opositores a través de organizaciones no gubernamentales, quita de beneficios comerciales. Estados Unidos necesita restablecer la legitimidad e influencia que supo tener la OEA en la posguerra, una institución que fue, la mayor parte de las veces, funcional a sus estrategias de dominio y ordenamiento regional.<sup>23</sup>

Los movimientos sociales y las fuerzas políticas populares de la región advierten, mayoritariamente, esta nueva ofensiva imperialista, que aprovecha las debilidades del bloque bolivariano para reintroducir la agenda neoliberal (ahora munida de un nuevo proyecto, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica). Retomar la integración desde abajo, aquella que hace casi una década logró derrotar el ALCA, parece uno de los caminos necesarios para resistir este nuevo embate. En esa línea, es hora de restar importancia a las Cumbres de las Américas, planteadas originalmente por Washington para erigir el ALCA, y avanzar en cambio en la integración autónoma, por fuera del mandato de Estados Unidos, y con una agenda propia.

La histórica estrategia de fragmentar la unidad latinoamericana cobra nuevo impulso. El ALBA, como proyecto de integración alternativa, y la Unasur y la CELAC, como herramientas de coordinación y concertación política entre los países de Nuestra América, fueron una manifestación de la menguante hegemonía estadounidense en los primeros años de este nuevo siglo. Hoy Estados Unidos pretende debilitar esas herramientas alternativas, y volver a posicionar a la OEA (no casualmente, Obama y Macri destacaron a este organismo, en la declaración conjunta que firmaron el 23 de marzo de 2016). Para ello, en alianza con las derechas de cada país, la Casa Blanca alienta el avance contra los procesos radicales (materializado en los triunfos electorales de la oposición en Venezuela y Bolivia) y la recaptura de los gobiernos de la Argentina y Brasil (la derrota del kirchnerismo en las últimas elecciones argentinas y el avance destituyente contra el gobierno del PT en Brasil). Hay en marcha una ofensiva continental para volver a colocar al continente bajo la órbita de Estados Unidos.

Sin embargo, la resolución de esta pugna no está preestablecida y dependerá de la correlación de fuerzas sociales y políticas. Superar la concepción del *realismo periférico*, renuente a confrontar con la principal potencia por los costos económicos que supuestamente acarrearía, es el desafío principal de las clases populares de los países de la región. Es hora de concebir otro tipo de integración, inspirada en los ideales bolivarianos, pero

---

23 Para un análisis crítico del panamericanismo y de la OEA, ver Vázquez García, 2001.

pensada como estrategia de real autonomía e independencia, en el camino hacia la construcción de otro orden económico-social de nivel mundial.

## Bibliografía

- Almeyra, Guillermo (2009). “Dos cumbres importantísimas: Cumaná (ALBA) y Trinidad y Tobago (OEA)”. Disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2501%3Cbr%20/%3E>.
- Arceo, Enrique (2001). *ALCA, neoliberalismo y nuevo pacto colonia*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación – CTA.
- Boron, Atilio (2012). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Buenos Aires: Luxemburg.
- Castillo Fernández, Dídimo y Gandásogui, Marco A. (h) (coords.) (2012). *Estados Unidos más allá de la crisis*. México: Siglo XXI y CLACSO.
- Estay, Jaime y Sánchez, Germán (coords.) (2005). *El ALCA y sus peligros para América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ezcurra, Ana María (2013). *La era Obama. Estrategia de seguridad y política exterior*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Katz, Claudio (2006). *El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires: Luxemburg.
- Klich, Ignacio (2010). “A pesar de Washington”. *Le Monde diplomatique*, edición 152, Cono Sur, febrero.
- Lacunza, Hernán (dir.) (2002). “Oportunidades y amenazas del ALCA para la Argentina. Un estudio de impacto sectorial”. *Estudios del CEI N° 2*.
- Lanús, Juan A. (2000). *De Chapultepec al Beagle: política exterior argentina, 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé.
- Lemoine, Maurice (2009). “América Latina, cordial aunque firme ante Barack Obama”. Fuente: *Le Monde Diplomatique*. Traducido del francés para *Rebelión* por Beatriz Morales Bastos. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=84397>.
- Lozano, Claudio y Arceo, Enrique (2002). *¿Qué es el ALCA?* Buenos Aires: Debate Internacional IET-CTA.

- Lucita, Eduardo (2001). "ALCA: un proyecto hegemónico". *Realidad Económica*, n° 178, febrero-marzo.
- Luzzani, Telma (2012). *Territorios vigilados. Cómo opera la red de bases militares norteamericanas en Sudamérica*. Buenos Aires: Debate.
- Malamud, Andrés (2012). "La integración sentimental. Las debilidades del interpresidencialismo". *Le Monde Diplomatique*, edición 159, Cono Sur, septiembre.
- Martínez, Osvaldo (2002). "ALCA: tiburón y sardinas". *Paradigmas y utopías. Revista de reflexión teórica y política del Partido del trabajo. ALCA: Imperialismo neoliberal*, n° 3, diciembre-enero.
- (2012). *América Latina: integración regional y geopolítica mundial*. Panamá: Ruth Casa Editorial.
- Martins, Carlos Eduardo (coord.) (2012). *Los retos de la integración y América del Sur*. Buenos Aires: CLACSO.
- Morgenfeld, Leandro (2006). *El ALCA: ¿a quién le interesa?* Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- (2011). *Vecinos en conflicto. Argentina frente a Estados Unidos en las conferencias panamericanas (1880-1955)*. Buenos Aires: Peña Lillo/Continente.
- (2012a). "Desarrollismo, Alianza para el Progreso y Revolución Cubana. Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962)". *CICLOS en la Historia, la Economía y la Sociedad*, a. XXI, vol. XX, n° 39-40, pp. 133-163.
- (2012b). "América, de cumbre en cumbre". *Le Monde Diplomatique*, edición 155, Cono Sur, abril, pp. 12-13.
- (2012c). *Relaciones peligrosas. Argentina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- (2014a). "El jardín de atrás. La siempre conflictiva relación con América Latina". En *El explorador Estados Unidos*, pp. 64-67. Buenos Aires: Le Monde Diplomatique.
- (2014b). "Estados Unidos y América Latina: los dilemas del siglo XXI". En *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, segunda época, N° 17, pp. 1-3. Buenos Aires: CLACSO.

La estrategia de Obama para fortalecer la hegemonía estadounidense en Nuestra América

- (2014c). “Estados Unidos-Cuba: un giro histórico que impacta sobre América Latina y el Caribe”. *Crítica y Emancipación*, a. VI, n° 12, pp. 103-146.
- (2016). “El amigo americano. Obamanía en la Argentina”. *Anfibia*, 25 de marzo.
- Obama, Barack (2011). “American Jobs Through Exports to Latin America”, 19 de marzo. Disponible en: [www.thewhitehouse.gov](http://www.thewhitehouse.gov).
- Panetta, Leon (2012). *La política de defensa para el Hemisferio Occidental*. Washington: Department of Defense United States of America.
- Rapoport, Mario (2006). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Ariel.
- Suárez Salazar, Luis (2014a). “La ‘actualización’ del socialismo cubano: una crítica utópica”. *Latin American Perspectives*, vol. 41, n° 4, julio, pp. 13-27.
- (2014b). “Estados Unidos vs. Nuestra América 20 años después del Tratado de Libre Comercio de América del Norte” [en prensa].
- Suárez Salazar, Luis y García Lorenzo, Tania (2008). *Las relaciones interamericanas: continuidades y cambios*. Buenos Aires: CLACSO.
- Vázquez García, Humberto (2001). *De Chapultepec a la OEA: apogeo y crisis del panamericanismo*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.



**PARTE 3**  
**Reflexiones y aprendizajes**



# ¿No se puede tapar el sol con la mano?

## América Latina y los desafíos de la integración regional

Nicolás Federico Brea Dulcich

No queremos tropas disciplinadas que a todo digan que sí.  
Queremos tener compañeros y compañeras que piensen,  
que nos digan la verdad, que tengan capacidad transgresora,  
que nos ayuden a equivocarnos lo menos posible.

Néstor Kirchner, 11 de marzo de 2004

¿Por qué comenzar un ensayo sobre integración regional latinoamericana con esa frase? Porque las palabras vertidas a continuación responden a una pretensión transgresora. Lo que alienta este ensayo es una intencionalidad manifiesta de responder al reclamo del ex presidente argentino y primer Secretario General de la Unasur. Como latinoamericano me siento interpelado por el momento histórico que vive nuestro continente y por los profundos cambios que se suceden en el actual marco internacional. Las siguientes líneas de pensamiento deben tomarse como un humilde aporte en pos de “ayudar a equivocarnos lo menos posible” y sumar así una voz al cada vez más nutrido coro de compañeras y compañeros que todo a lo largo y ancho de Nuestra América trabajan y construyen para la definitiva independencia.

Si se analiza el escenario latinoamericano presente a la luz de la larga trayectoria de sometimiento y dependencia de dicha región, puede apreciarse un conjunto importante de políticas, discursos, actos y movilizaciones populares, que tienden a cuestionar el patrón de dominación colonial vigente desde la invasión y conquista de América hasta el presente. El panorama político, económico, social y cultural de la actualidad aparece

impregnado de grandes dosis de optimismo y presenta un escenario de grandes posibilidades que muchos ven no como producto de una época de cambio, sino, más bien, como un *cambio de época*. En palabras de Rafael Correa, entonces presidente de la República del Ecuador:

Hay un despertar de los pueblos latinoamericanos, que finalmente empiezan a ser dueños de sus destinos y se sienten representados por gobiernos que realmente están con el bien común y no pensando en Washington. [Sus gobernantes ya] no están hablando en español y pensando en inglés (citado en Filmus, 2010: 136).

Es por eso que resulta necesario trabajar sobre un nuevo pensamiento crítico que revise la experiencia histórico-cultural latinoamericana. No solo para intentar colaborar en la generación de una perspectiva propia y distintiva del continente, sino también para explorar nuevas y sugestivas formas de llevar ese pensamiento teórico a la realidad.

Pero antes de avanzar en este sentido, se debe explicar de qué se está hablando cuando se hace referencia al *cambio de época*. Porque ello implica un quiebre en el actual período histórico, significa el derrumbe de una realidad establecida que deja un vacío de sentido y que, necesariamente, da paso a un nuevo orden, a un nuevo ciclo. Siendo así, entonces, resulta ineludible realizar una caracterización de esa época que se estaría intentando dejar atrás para lograr comprenderla y, eventualmente, poder ensayar las críticas pertinentes desde una perspectiva latinoamericana.

Tal y como se propone desde la perspectiva decolonial, la invasión y conquista de América marcó el nacimiento de la Modernidad y de la organización colonial del mundo. La invasión del continente estuvo encarada con la lógica del “adelantado” que fuera tan eficaz durante el proceso de Reconquista<sup>1</sup> cristiana de la península ibérica y, por ello, fue trasplantada y exportada hacia los territorios americanos con fines netamente expansionistas. El funcionamiento, como sabemos, era el siguiente: la corona concedía el título de adelantado a ciertos individuos para que llevaran a cabo la empresa de cruzar el océano, “descubrir”, conquistar y poblar tierras americanas en nombre del rey. Dicha empresa estaba financiada, en la gran mayoría de los casos, por los mismos adelantados, quienes actuaban como

---

1 Que refiere tanto a la “reconquista” católica de la península ibérica, como a la “conquista” (a secas) y expulsión de los musulmanes de dicho territorio por parte de los católicos, según la corriente historiográfica que se consulte.

auténticos empresarios privados que negociaban en calidad de tales con la corona: ellos realizaban la “inversión” y el reino les garantizaba, como contraprestación, los títulos sobre las tierras conquistadas y el correspondiente reconocimiento político y social. Resulta entonces que, por un lado, un individuo (o un grupo de ellos) organizaba una empresa e invertía en una aventura con resultados inciertos (asumiendo los riesgos evidentes) y, por el otro, un Estado creaba las condiciones “legales” (ya que extendía condiciones de contrato) necesarias para incentivar a privados a llevar adelante la empresa de la conquista (el “progreso”) que el propio Estado se veía incapacitado de realizar dada la falta de recursos. ¿A qué remite esto? Sin lugar a dudas esta situación debe resultar familiar a cualquier contemporáneo; se trata, ni más ni menos, que de un tipo de relación social propio de la Modernidad:

El ego cogito moderno fue antecedido en más de un siglo por el *ego conquiro* (Yo conquisto) práctico del hispano-lusitano que impuso su voluntad (la primera “Voluntad-de-Poder” moderna) al indio americano. La conquista de México fue el primer ámbito del ego moderno (Dussel, 2000: 48).

El problema es que, según la versión imperante de la historia, la Modernidad no tendrá lugar sino hasta dentro de un par de siglos y, más engorroso aun, se supone que los ibéricos nada tendrán que ver con ella. He aquí una interesante “anomalía” que pone a prueba el paradigma de la historiografía oficial. Pero es preciso avanzar en la exposición para responder a esta cuestión.

Volvamos a la conquista. Producto de la masiva explotación de pobladores americanos y del sometimiento de sociedades enteras, la España en ciernes lograría una progresiva acumulación de conocimientos, de experiencia y, sobre todo, de riquezas (principalmente a través de la extracción de oro y plata). Esto produjo un desplazamiento del eje comercial mundial en favor de los europeos dado que el Océano Atlántico comenzaba a posicionarse como el nuevo mar Mediterráneo. Este hecho, sumado a la progresiva monetización del mercado mundial (incentivada, precisamente, por el aumento de la circulación de los metales preciosos arrancados de América), terminó por inclinar la balanza; los occidentales lograban así controlar una enorme red de intercambios comerciales de nivel planetario. A partir de ese momento y dada su posición privilegiada como intermediarios globales, los europeos comenzaron a detentar el control del capital

comercial, del trabajo y de los recursos de la producción del conjunto del mercado global. Fue así que, bajo el ala del expansionismo hispano-lusitano, empieza a conformarse la idea de una Europa Moderna que

[...] organiza la totalidad del espacio y del tiempo (todas las culturas, pueblos y territorios del planeta, presentes y pasados) en una *gran narrativa universal*. En esta narrativa, Europa es (o ha sido siempre) simultáneamente el centro geográfico y la culminación del movimiento temporal [...] Con los cronistas españoles se da inicio a la “masiva formación discursiva” de construcción Europa/Ocidente y lo otro, del europeo y el indio, desde la posición privilegiada del lugar de enunciación ubicado en el poder (Lander, 1997: 13, el destacado es propio).

Por primera vez la visión etnocéntrica de una civilización lograba hacerse “efectiva”; la Europa Moderna dejaba de ser un sistema cultural más entre otros para establecerse, no solo por sobre sus antiguas culturas antagónicas (por ejemplo, la turco-musulmana), sino como la cultura hegemónica global. Los (ahora) occidentales lograban así sentar las bases del primer patrón *mundial* de poder. Ese patrón de dominación entre los colonizadores y *los otros* fue organizado y establecido sobre la base de la idea de “raza”, apareciendo así la identidad blanco-europea como contrapartida de un amplio abanico de nuevas identidades como las de “indios”, “negros”, “mestizos”, entre otras, claramente represoras y negativas dado que despojaron y suprimieron (y aun despojan y suprimen) múltiples identidades originales (como, por ejemplo: mayas, guaraníes, yanomami, ashanti, yoruba, etcétera). Estas nuevas identidades históricas, a su vez, comenzaron a ser asociadas a determinados roles y lugares dentro de la nueva estructura global de control del trabajo. La raza y la división del trabajo quedaron estructuralmente asociadas imponiéndose, de ese modo, una sistemática división *racial* del trabajo. En concreto, aquella colonialidad del control laboral “decidió la geografía social del capitalismo” (Quijano, 2000: 208). Esto quiere decir que, desde el inicio, el modo de producción capitalista fue colonial, moderno y eurocentrado. Fue el modo de producción dominante dentro de la formación económica y social del moderno patrón mundial de poder. No hay que ser muy lúcido para reconocer cuál fue el lugar que le tocó “en suerte” ocupar a nuestro continente.

Pero esta lectura, tal y como se adelantara algunas líneas arriba, no se corresponde con aquella pregonada desde los sectores hegemónicos de poder. Según la perspectiva dominante, la Modernidad no se originó

como proceso a partir de la invasión y conquista de América sino como una emancipación propia de Europa. Los acontecimientos históricos del siglo XVIII como la Reforma, la Ilustración y la Revolución francesa, fueron fenómenos inherentes al continente y deben su existencia a “una salida de la inmadurez por un esfuerzo de la razón como proceso crítico, que abre a la humanidad un nuevo desarrollo para el ser humano” (Dussel, 2000: 45). Es decir, para entender la Modernidad no se necesita más que estudiar los acontecimientos intraeuropeos (el progreso, la ciencia y la tecnología, el desarrollo intelectual de los individuos, la libertad, la democracia, la lucha de clases, etcétera), ya que son justamente ellos y solo ellos los responsables de iniciar este nuevo paradigma.<sup>2</sup> Pero, como casi siempre, existen excepciones. Si releemos a Marx encontramos, de hecho, que su lectura se aleja de aquella perspectiva dominante:

El descubrimiento de las comarcas auríferas y argentíferas en América, el exterminio, esclavización y soterramiento en las minas de la población aborígen, la conquista y saqueo de las Indias Orientales, la transformación de África en un coto reservado para la caza comercial de pieles-negras, caracterizan los albores de la era de producción capitalista. Estos procesos idílicos constituyen factores fundamentales de la acumulación originaria. Pisándole los talones, hace su aparición la guerra comercial entre las naciones europeas, con la redondez de la tierra como escenario. Se inaugura con el alzamiento de los Países Bajos y su separación de España; adquiere proporciones ciclópeas en la guerra antijacobina llevada a cabo por Inglaterra y se prolonga todavía hoy en las guerras del opio contra China, etcétera (2010: 893).

Sin embargo resulta llamativo que Marx, aun reconociendo el papel determinante que jugó la conquista e invasión de América en el proceso de conformación del modo de producción capitalista, reivindicó aquel proceso como condición *sine qua non*<sup>3</sup> para la final emancipación de los explotados del mundo. Es realmente inquietante que un pensador y revolucionario de

---

2 Desde esta ideología es que se generó la secuencia mítica Grecia-Roma-Europa Moderna. Esta, al “raptar” a la cultura griega como exclusivamente europea y occidental, pretendió (y pretende) establecer una suerte de “destino manifiesto” de la civilización europea al ubicarla como heredera de una tradición de “culturas-centro” de la historia mundial. Siguiendo este recorrido unilineal de “la” civilización, es que se llega al modelo ario-racista, de una cultura superior por definición.

3 “La burguesía produce, ante todo, sus propios sepultureros. *Su hundimiento y la victoria del proletariado son igualmente inevitables*”. Marx y Engels, 2008: 32; el destacado es propio.

su porte concluya su tesis magistral justificando la explotación, el exterminio, la conquista y el saqueo, a escala mundial, por constituir factores “fundamentales” del devenir histórico. Asegurar el carácter “fundamental” de la explotación capitalista como paso previo para la “inevitable” emancipación de los oprimidos del mundo no parece ser un argumento demasiado convincente. En definitiva, esto estaría mostrando que a pesar de que el autor en cuestión aparenta distanciarse del mito de la Modernidad, en realidad forma parte de su mistificación. Esto expone la potencia del mito y revela la dificultad de escapar de sus “encantos”. Porque, siguiendo esta lógica de razonamiento, se arriba a la conclusión de que la verdadera partera de la historia no es la violencia *a secas* sino, más específicamente, la *violencia europea*. Por ende, estaríamos frente a dos tipos de violencia: una racional y otra irracional. La primera, desatada por el libre desarrollo de las fuerzas productivas; y la segunda, identificada de forma genérica con cualquier reacción frente a aquel proceso infernal. Son por demás conocidas las opiniones favorables de Marx y Engels en relación con las invasiones norteamericanas sobre México o el papel desempeñado por los franceses en Argelia. Su rol, como potencias capitalistas, consistía en arrastrar a aquellos pueblos de manera forzosa hacia el progreso histórico. Después de todo, resultaba “antihistórico” intentar prevenirse contra el devenir de las leyes de la historia; “esas tendencias que operan y se imponen con férrea necesidad”, porque, finalmente y de acuerdo con esta hipótesis determinista, “el país industrialmente más desarrollado no hace sino mostrar al menos desarrollado la imagen de su propio futuro” (Marx, 2010: 7).

De esta manera queda claro que el mito indicaba (y aún continúa haciéndolo) que la civilización europea es superior a todas las demás y, por ende, la expresión máxima del desarrollo histórico ascendente de la humanidad. El papel de “Occidente” es el de la vanguardia iluminada: exportar el paradigma de la Modernidad al resto de la humanidad, es decir, convertirlo en un proyecto universal. Por ello resulta evidente que la Modernidad funcionó (y funciona) como justificación de una “praxis irracional de violencia” (Dussel, 2000: 48), dado que aquel, aquella o aquellos que se opongan al proceso civilizador caerían en la órbita de la barbarie; enfrentarse al “inevitable” proceso modernizador implica un acto de irracionalidad que “justifica” el ejercicio de la violencia por parte del garrote civilizador.

Queda claro que esta deformación histórica reforzó el mito de la Modernidad. ¿Por qué? Resulta ocioso decir que toda esta increíble mistificación estuvo y está al servicio de un proyecto de dominación bien

concreto que ha sabido mantenerse vigente con bastante éxito. Siendo así, no hace falta ser un líder bolchevique para reconocer la urgencia por deconstruir el mito modernizador. De hecho, y retomando al mencionado *cambio de época*, ya existen indicios de que se está avanzando en ese sentido. Pero para profundizar en esa dirección será necesario cimentar las bases de un discurso radical que avance sobre la crítica y no se estanque en la propuesta. Deberá ser un pensamiento que busque en el presente las potencialidades de su transformación si lo que busca es subvertir el actual patrón de dominación.

Me interesa desarrollar el proyecto transmoderno que propone la perspectiva decolonial como alternativa al mito de la Modernidad. Mantengo la convicción de lo estimulante que resulta trabajar sobre esta cuestión que tanto hace a la disputa ideológica, cultural, política y social de las periferias por constituirse a sí mismas y librarse del yugo colonial que nos sitúa en ese lugar de subalternidad. Retomando el denominado *cambio de época* del que hablara anteriormente, considero interesante plantear la posibilidad de pensar y discutir sobre este escenario actual desde la perspectiva decolonial. En este sentido, me remito a lo expuesto por Zulma Palermo en cuanto a que la apuesta por la transmodernidad es un intento por:

Refractar la modernidad desde la experiencia de la colonialidad para introducir un cuestionamiento a los “orígenes” espaciales y temporales de aquella. Esto posibilita pensar desde la diferencia hacia la constitución de mundos locales y regionales alternativos y posibles. Se trata de un encuadre emergente desde la periferia latinoamericana del sistema mundo moderno-colonial y que busca colaborar con la explicación de las dinámicas del eurocentrismo en la producción de la modernidad y de los intentos por trascenderla (2005: 89).

Estoy convencido de que nuestra actualidad latinoamericana nos provee de múltiples experiencias que reflejan un verdadero ímpetu por trascender la Modernidad y proyectar una perspectiva latinoamericana. Nuestro presente histórico parece empeñado en considerar posible un escenario alternativo al impuesto por el patrón colonial de poder. En la región han comenzado a surgir nuevas voces disidentes al proyecto universal civilizatorio; el “Socialismo del siglo XXI” en Venezuela, la “Revolución Democrática y Cultural” en Bolivia o la “Revolución Ciudadana” en Ecuador son algunos de los ejemplos más recientes. Todos ellos impulsados por gobiernos con un masivo apoyo popular y con un coincidente soporte regional inédito

en nuestro historial. Acompañando este proceso y permitiendo en gran medida la viabilidad de este aluvión revolucionario podemos encontrar, al mismo tiempo, gobiernos progresistas en los distintos países vecinos: en la Argentina una ferviente militante peronista rompe los esquemas al ser la primera mujer electa (y reelecta) para el cargo de presidenta en su país, y en Brasil por primera vez un líder sindical alcanza la presidencia y, luego de dos mandatos, lo sucede una militante setentista sobreviviente del terrorismo de Estado, logrando consolidar al Partido dos Trabalhadores en el Ejecutivo Nacional luego de cuatro administraciones consecutivas.

Queda claro que hay una intensa reacción hacia el modelo planteado desde Occidente por parte de los principales movimientos políticos de la región que se asienta sobre el abierto rechazo popular a las políticas de ajuste estructural y endeudamiento externo impulsadas en el marco del Consenso de Washington. Ello queda plasmado no solo en discursos disonantes o en movilizaciones masivas sino también en acciones y políticas de gobierno bien concretas. El enérgico rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) formalizado en la IV Cumbre de las Américas en el año 2005 representa un antes y un después en este sentido. A partir de allí el creciente disenso de las recetas neoliberales comenzó a consolidarse en el nivel regional, fortaleciendo un bloque latinoamericano que comenzaba a animarse a plantear alternativas propias. Entre ellas podemos ubicar la exitosa creación de la cadena de televisión Telesur, auspiciada y financiada de manera conjunta por varios países de la región. La emisora es una gran apuesta a la integración y su objetivo principal es funcionar de contrapeso al discurso hegemónico reproducido desde agencias de comunicación internacional como Reuters, CNN, EFE, etcétera. El robustecimiento del Mercosur tras la incorporación de nuevos miembros plenos como Venezuela y Bolivia. Las discusiones en torno a generar nuevos modelos de crecimiento endógeno como el proyectado Banco del Sur, el fortalecimiento y fomento de espacios propios de discusión internacional como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como alternativa a la Organización de Estados Americanos (OEA), indiscutiblemente hegemónico por los Estados Unidos.

Hay un cambio, no cabe dudas. La nacionalización de empresas “rifa- das” durante los procesos de privatización iniciados décadas atrás, el avance hacia una más equitativa distribución de la riqueza, el incremento en la inversión social, la mayor estabilidad democrática alcanzada gracias a

la cooperación recíproca entre las distintas naciones del continente y el retorno de la planificación en las economías regionales, juntamente con el fortalecimiento del Estado como institución, son prueba del incuestionable giro novedoso que estamos experimentando. Por supuesto que ello no alcanza para afirmar nada. Cuesta imaginar algo más comprometido y peligroso que pretender subvertir los patrones de dominación cultural imperantes. Pero el contexto actual presenta formidables posibilidades de imaginar un nuevo paradigma. La polémica tesis del *fin de la historia* tiene día a día menos vigencia y la emergencia de una perspectiva latinoamericana propia parece estar cada vez más cerca. Es nuestro deber dar la contienda por nuestra autodeterminación. Debemos darle preeminencia a la política para permitir pensarnos a nosotros mismos por fuera de esa “otredad” construida y reproducida desde el mito modernizante. Es necesario reinventarnos, recrearnos y autoidentificarnos. Constituirnos no solo como alternativa, sino como posibilidad.

### **¿Hacia un mundo multipolar?**

#### **La integración latinoamericana acorralada: entre la crisis de hegemonía del modelo de acumulación financiera global y el ascenso de China**

Con la explosión de la crisis de las hipotecas *subprime* (que provocó la quiebra de algunos bancos en Estados Unidos), la Reserva Federal resolvió una emisión récord de dólares que elevó el techo de la deuda norteamericana hacia cifras insólitas. Como es usual, el mal llamado “gasto público” no corrió con la misma suerte y el gobierno norteamericano decidió establecer recortes en el corto y mediano plazo que acentuaron los cada vez más elevados índices de pobreza. Según el US Census Bureau, ya hay cerca de 46 millones de pobres en el país del norte, lo cual representa el 15,1% de la población total (Rapoport, 2013: 133). El propio Paul Krugman, Premio Nobel de Economía, advirtió que la crisis actual adquiere magnitud de “catástrofe en todos los planos”.

A todo esto, del otro lado del Atlántico, en la Europa del “modelo social benefactor”, nos encontramos con “corralito” y nacionalización de bancos en Islandia, tasas del 20% de desocupación y hordas de “indignados” marchando y organizándose en España. Se desploman las economías de Grecia e Irlanda y la crisis financiera se expande como un virus. El Reino Unido se incluye en el mapa general incorporando sus propias víctimas

de la represión y a centenares de manifestantes detenidos. Por su parte, Alemania y Francia hacen valer su rol de potencias continentales y acenúan la presión contra la periferia europea imponiendo las viejas recetas monetaristas que no persiguen otra cosa que el ajuste estructural. Los mismos grupos usureros que provocaron la crisis financiera son “rescatados” por los Estados europeos que, a través de sus políticas, castigan a las economías más vulnerables de la región y obligan a los trabajadores a pagar los platos rotos. ¿Hacia dónde desemboca todo esto? Imposible decirlo con seguridad. La única certeza es que la crisis que venía despuntando sobre los primeros años del nuevo siglo parece estar definitivamente instalada y aparenta no poder ser resuelta con los instrumentos provistos por el sistema.

Independientemente de la incertidumbre global, lo cierto es que nuestra región fue una de las pocas capaces de capear la crisis con cierta holgura. El retorno de Estados protagonistas tendientes a intervenir en la planificación de políticas económicas contracíclicas; favorables al crecimiento sostenido del mercado interno, la nacionalización de empresas estratégicas y a la ampliación de políticas de seguridad social, explica en gran medida que la región haya logrado sostener tasas de crecimiento positivas aun a pesar de la tendencia negativa mundial. Además de esto, la cotización favorable de las materias primas exportables de la región fue un elemento nodal para todo el proceso. El crecimiento ininterrumpido de China durante las dos últimas décadas, derivado de las reformas económicas de 1978, explica en gran medida la alta demanda de nuestros recursos. Pero lo relevante de la cuestión es que los resultados de las medidas intervencionistas abonan la tesis sostenida por muchos de los actores regionales en cuanto a la necesidad de demoler la consigna impuesta por aquel mundo sin ideologías nacido de los escombros del muro de Berlín: el modelo civilizatorio único, globalizado y universal, que señalaba a la política como “innecesaria” en la medida en que ya no había alternativas posibles al proyecto neoliberal. Pues bien, desde la periferia de este mundo sumido en la posmodernidad existe un conjunto de sociedades que, desde hace ya más de una década, están desobedeciendo la voz de mando imperial al desentenderse del relato tecnocrático y animarse a tomar decisiones propias, esto es, a hacer política.

Muchas son las voces que advierten sobre la novedad de la época actual: la hegemonía del mundo unipolar occidental nacido en 1989, liderado por Estados Unidos en su rol indiscutido de potencia política, económica, cultural y militar, habría llegado a su fin. El surgimiento de una China industrial que arrastra la economía mundial detrás de sí (y que financia en

forma significativa el déficit estadounidense al poseer el 35% de sus reservas colocadas en bonos del tesoro del país del norte) junto a la emergencia de países periféricos con un sostenido crecimiento económico (tan solo el grupo de los BRICS explica el 25% del PBI mundial y el 30% del intercambio comercial global), comienzan a desplazar el eje norte-sur y a complejizar el escenario geopolítico mundial. Día a día Estados Unidos encuentra mayor dificultad en su tradicional proceder unilateral y comienza a experimentar la necesidad creciente de atenuar sus posturas, negociar y, lo que es más, ceder algo de terreno.

Es así que el escenario de crisis financiera global no solo nos presenta un desafío, sino que nos plantea una posibilidad: frente a un marco de absoluta incertidumbre y cambios permanentes, debemos constituirnos como alternativa y como posibilidad. Porque si efectivamente estamos en presencia de una reconfiguración de la geopolítica global, eso significa que nuestra condición de periferia puede ser felizmente revertida o, también, tristemente reformulada por y para la incipiente potencia China.

Precisamente en este sentido apelo a la particularidad del caso argentino. Considero que desde allí es posible avizorar las oportunidades que se presentan a la región, así como también sus peligros. El 1° de marzo de 2015 tuvo lugar la apertura del 133° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. Allí, como es costumbre (y como manda la Constitución del país), la presidenta Cristina Fernández de Kirchner dio cuenta del estado de la Nación a través de un extenso y pormenorizado discurso. En esta ocasión, que coincide con el último año de su gestión presidencial, la mandataria hizo alusión a los discutidos acuerdos firmados entre la República Federal Argentina y la República Popular China. A continuación se transcriben algunos fragmentos alusivos:

Señoras y señores; argentinos: el mundo, dentro de cinco años (no dentro de cinco siglos), va a ser diferente. Dentro de cinco años China va a ser el actor económico más importante, si ya no lo es, del mundo ¡Si toda la vida nos dijeron que teníamos que tener relaciones carnales [señalando al norte] con aquellos que nunca nos daban nada y nos sacaban todo! ¿Cómo no vamos a tener relaciones normales, comunes y diplomáticas, económicas y estratégicas, con aquellos que nos vienen a ofrecer inversiones? ¡No se puede ser tan estúpido! ¡No se puede ser tan colonizado mentalmente! ¡No se puede ser tan subordinado intelectualmente! ¡Tan chiquito de cabeza y de neuronas! ¡Por favor! ¿Dónde van a venir los chinos? ¿Qué miedo le tienen? Pero, mis queridos amigos...

[la tribuna del congreso festeja y celebra, gobernadores y ministros se ponen de pie y aplauden] 1.353 millones de chinos; las fábricas y las empresas más importantes del mundo en construcción, en energía, en telecomunicaciones son hoy chinas. ¿Ustedes por qué creen que Alemania está hoy tan dura con el resto de la Comunidad Europea? ¿Saben por qué? Porque lo que antes le vendían a los europeos ahora se lo venden en tecnología a los chinos. ¿Saben que la canciller alemana va prácticamente una vez por mes a China? Y no porque piensa hacerse una cirugía estética [con ambos dedos índices se estira la comisura de los ojos] y convertirse en china o en traer chinos para Alemania sino porque advierte (los alemanes son inteligentes) la necesidad de ampliar sus mercados. Durante la formación de la Unión Europea, el 80% del comercio era intra-europeo y Alemania era la primera exportadora. ¿Por qué? Porque le vendía a toda la economía europea. Ahora no le vende tanto a la economía europea porque la Comunidad está en plena crisis. ¿Qué hace? Se traslada y le vende su mejor tecnología a los chinos. Porque son chinos pero no son tontos; además quieren que cuando le vendan las cosas, se las transfieran con tecnología. Y está muy bien. ¡Ojalá! Ojalá en todos los países emergentes se reclamara esto: véndanlos con transferencia en tecnología. Esto es lo que hace la República Popular China. Por eso está creciendo también en términos de tecnología. Pero, entonces... No se puede tapar el sol con la mano. Porque, además, ¿cuántos de ustedes compran en supermercados chinos? Estoy segura que un montón, porque son más baratos que los otros. ¿Qué van a hacer? ¿Vamos a ignorar a 1.353 millones? ¿Vamos a ignorar a la primera economía del mundo? ¿Vamos a ignorar a quien se sienta en el consejo de seguridad y conforma uno de los cinco votos permanentes? ¿Vamos a ignorar a quien es el principal interlocutor, hoy, de Estados Unidos? [...] Notifíquense, por favor, de una buena vez por todas y salgan del corsé intelectual y colonial que les han metido en la cabeza y le siguen metiendo desde los medios de comunicación [aplausos] (discurso de Cristina Fernández de Kirchner, 2015).<sup>4</sup>

Como podrá verse, el fragmento posee una potencia intrínseca tan grande como la cantidad de temas y discusiones que podrían desprenderse de él. Además de la elocuencia y claridad tan características de la presidenta argentina, del discurso también pueden extraerse algunos indicios

---

<sup>4</sup> Discurso de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la inauguración del 133° período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional. En: <http://www.presidencia.gov.ar/discursos/28507-discurso-de-la-presidenta-cristina-fernandez-en-la-inauguracion-del-133d-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacionals-or>

desalentadores, de acuerdo con la opinión de este redactor, en lo que refiere a la posición argentina y al proyecto macro de integración regional latinoamericana. Uno de ellos se relaciona directamente con la *premura impuesta* por la coyuntura; de acuerdo con la presidenta argentina, sería “estúpido” que el país no entablara relaciones con el “actor económico más importante del mundo”. Esto, de por sí, no es ningún dato revelador. La afirmación tiene cierta lógica si se advierte que vivimos en un capitalismo globalizado que condiciona, en gran medida, la posibilidad de permanecer marginados de aquella realidad. Pero sí da cuenta de una novedad con respecto a las relaciones exteriores del país; a diferencia de las *relaciones carnales* que hasta hace no mucho la Argentina mantenía con el país del norte, los nuevos socios orientales traen consigo algo difícil de rechazar: inversiones. Siguiendo el escenario descrito por Cristina Fernández, la potencia en ciernes posee los hombres, las fábricas y las empresas más importantes del mundo. Y justamente por ello la Argentina *necesariamente* debería aceptar las ofertas propuestas, porque “no se puede tapar el sol con la mano”, “¿Qué vamos a hacer?”, “¿Vamos a ignorar a la primera economía del mundo?”.

En una discusión similar, pero en julio de 1972, Juan Pablo Franco y Fernando Álvarez publicaban, en la revista *Envido*, un artículo titulado “Peronismo o desarrollismo: liberación nacional o dependencia negociada”. En él, los autores asentaban su postura respecto del “proyecto desarrollista” y advertían sobre la trampa latente en aquel:

Europa lleva la delantera en nuestro continente. No tiene una historia trágica (reciente) que saldar y puede, apoyada por una estructura industrial más flexible que la yanqui, presentarse desde el principio como poniéndose al servicio total de los distintos planes “nacionales de desarrollo”; concretamente, el gran capital europeo, para poder mellar la hegemonía norteamericana en América Latina tiene que esconder su esencia expoliadora y plantearse como un capital puesto al servicio de la “modernización” de la estructura económica de los países dependientes (Franco y Álvarez, 1972: 50).

La vigencia de este fragmento es total si, claro está, donde se lee “Europa” leemos “China”. Porque el razonamiento sobre el que se apoyan los acuerdos con el país asiático se corresponde casi linealmente con aquel criticado por los autores. De acuerdo con ellos, la *modernización* es un velo útil para ocultar una relación neocolonial; grandes inversiones de capital excedentario

e intercambio de manufacturas por materias primas. Porque las obras de infraestructura entonces propuestas por las potencias europeas, servirían para estimular la penetración más profunda de las manufacturas y la tecnología del “renaciente viejo continente”. Teniendo esto presente, sería válido cuestionarse acerca de los intereses chinos en nuestra región. ¿Qué los motoriza? La creciente demanda de materias primas, insumos básicos y energía. Suponer móviles altruistas por parte del gigante asiático sería cómodo y elegante, pero también sería ingenuo. ¿Por qué habrían de manifestar algún tipo de interés en el desarrollo industrial argentino, en el robustecimiento de su mercado interno, en la transferencia de tecnología, en fin, en la diversificación de su economía? En la misma sintonía, ¿por qué habrían de manifestar preocupación por la solidez e integración de la región? ¿China se beneficia con el robustecimiento de un bloque regional? Más bien cabe pensar que no; teniendo en cuenta las necesidades de su propio despertar nacional, China logra mayores réditos negociando con una Latinoamérica fragmentada. Para corroborar esta visión, alcanza con echar una mirada a lo que, de acuerdo con lo que señalan Serge Michel y Michel Beuret, viene sucediendo en África, de cuyo petróleo, minerales, madera, pescado y productos agrícolas, la República Popular tiene una necesidad vital para sostener su fuerte crecimiento.

Habiendo aclarado esto, y volviendo sobre el discurso de Fernández, otra reflexión que es necesario mencionar se relaciona con la preeminencia que, llamativamente, la presidenta otorga a la economía por sobre la política. Y digo “llamativa” porque contraría lo que sistemáticamente viene demostrando, junto a los demás líderes de la región, en sus reiteradas decisiones de gobierno. La intervención política sobre el curso económico de la nación es una fuerte marca de su gestión: la eliminación del sistema de capitalización a cargo de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) resulta un caso paradigmático. En esa ocasión se avanzó hacia el restablecimiento de un sistema previsional de reparto estatal, bajo la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). De esta manera no solo fue superado un régimen que ponderaba la especulación financiera por sobre la solidaridad colectiva, sino que, en un mismo movimiento, se avanzó sobre la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS). El fondo permitió reorientar los aportes de los trabajadores argentinos hacia inversiones tendientes a robustecer la base imponible (al aumentar la cantidad y calidad de los puestos de trabajo) para lograr así la sustentabilidad del sistema. Miles fueron los puestos de trabajo que, producto de los

coletazos locales de la crisis financiera internacional, alcanzaron a rescatarse o crearse gracias al FGS (ver los casos de General Motors, INVAP S. E. o Atucha II, entre otros). Esta decisión permitió llevar adelante una auténtica política soberana en términos de autodeterminación: posibilitó la inclusión de millones de nuevos jubilados al régimen de cobertura, la concreción del Plan Conectar Igualdad o los créditos PRO.CRE.AR. para la vivienda única familiar. Encarnaron respuestas propias a problemas y necesidades intrínsecamente locales, que pusieron de manifiesto la necesidad imperiosa de anteponer la política frente a las “fatalidades” de la economía.

Pero si nos limitamos al análisis de este discurso, pareciera como si la respuesta a la pregunta planteada por la presidenta estuviera determinada por “la economía”. La afirmación acerca de que “no se puede tapar el sol con las manos” está marcando una supuesta *inevitabilidad* del proceso en curso; más que condicionar, la coyuntura económica pareciera *determinar* el rumbo que debe tomar el país (incluso la metáfora del sol alude a un fenómeno inevitable “de la naturaleza”). Esto, desde la perspectiva de este redactor, es un grave error. Y por ello creo necesario detenerse en este punto, en este desafío lanzado por una de las principales protagonistas del proceso de cambio latinoamericano. Porque aquí reside el núcleo de la cuestión respecto del tan mentando *cambio de época*. ¿Qué vamos a hacer? ¿Vamos a plegarnos a la locomotora de la economía mundial? ¿Para qué? ¿Con qué objetivos? ¿Podemos decidir? ¿Tenemos alternativa o alternativas?

Analicemos, a vuelo de pájaro, las relaciones comerciales entre ambos países. Tal y como están dadas las condiciones actuales, el grueso de las exportaciones argentinas a China está concentrado por productos primarios provenientes del complejo agroindustrial (porotos de soja, aceite de soja y derivados) y de la explotación minera. Por el lado de las importaciones, más de la mitad del total está representado por maquinaria (monitores, cámaras fotográficas y computadores portátiles), productos químicos y material de transporte. Este panorama se replica todo a lo largo de la región: el mineral de hierro y el petróleo representan el 50% de las exportaciones brasileñas; el cobre, el 81% de las exportaciones chilenas; el petróleo, las ferroaleaciones y los desperdicios ferrosos, el 95% de las colombianas; el estaño y el petróleo, el 63% de las bolivianas; el cobre y el petróleo, el 49% de las peruanas; y el petróleo, el mineral de hierro y la fundición, el 60% de las venezolanas (CEPAL, 2010). No hace falta demasiada perspicacia para darse cuenta de lo que estas cifras significan para nuestra región y su historia de dependencia.

Otro aspecto relevante está relacionado con el carácter *bilateral* que se le imprime a las relaciones con la potencia emergente. Se habla de Argentina y China y no, de la región y China, Mercosur y China, ALBA y China o CELAC y China. Y esto sucede, mal que nos pese, también en el resto de los países que componen nuestra región. De hecho, la forma en que se relaciona, negocia y discute es, casi siempre, en términos bilaterales. No se establece una agenda común, una negociación colectiva ni tampoco planes a largo plazo que intenten pensar aquello que más conviene a la región en su conjunto. De manera análoga a lo que sucede con las negociaciones paritarias entre el capital y el trabajo, si el capital negociara individualmente con cada uno de sus asalariados, el resultado sería evidentemente favorable para una de las partes: la más fuerte. De ahí que la relación de desigualdad empuje a los trabajadores hacia su unión. Sería deseable que lo mismo se replicara a nivel regional.

La presidenta habla de la posición que *necesariamente* debiera tomar nuestro país para *adecuarse* a la coyuntura. La idea subyacente pareciera indicar que debemos *aggiornarnos* a los tiempos que corren y “aprovechar la oportunidad” que nos ofrece la emergencia China en materia comercial. En este sentido, uno de los principales términos que aparece en la retórica discursiva (principalmente de los economistas que, como es costumbre, hegemonizan el “debate”) es el de “complementariedad”; la Argentina no solo puede continuar e incrementar sus exportaciones provenientes del complejo agroindustrial sino que además puede (y debe) tomar la iniciativa en lo que refiere a la venta de insumos básicos al gigante asiático para, de esa manera, “diversificar” la matriz exportadora de la balanza comercial. Ahora bien, creo que es necesario detenerse en este punto para analizarlo con detenimiento. ¿De qué se habla cuando se habla de complementariedad? Evidentemente es un término contable; alude a la posibilidad que tienen ambas economías de *suplir* las necesidades comerciales de su contraparte. Pero el inconveniente es que esta noción parte de un supuesto estático de la economía. Supone que la Argentina (como el resto de los países de la región) es y continuará siendo proveedor de materias primas mientras que China, por el contrario, es y continuará siendo proveedor de capital y manufacturas. Así, el término en cuestión no sirve para describir el proceso, sino, más bien, para contenerlo y delimitarlo, establece de antemano las condiciones de posibilidad de la “oportunidad comercial”. La complementariedad da por sentado –por supuesto, por obvio y por inalterable– el hecho de que la Argentina debe, para *adecuarse* exitosamente a la nueva

coyuntura mundial, *acondicionar* su actual matriz productiva ateniéndose a las necesidades derivadas del crecimiento de la economía China. De esta manera, pareciera que la asociación estratégica con el gigante asiático estuviera guiada por la urgencia de subirse al “tren del progreso”, a la *inevitabilidad* de la ética modernizadora; aprovechar las ventajas comparativas que ofrece explotar nuestros recursos naturales y ofrecerlos al nuevo y mejor postor. Un regreso a Adam Smith y su división internacional del trabajo que *naturalmente* establece qué lugar debe ocupar cada cual en el concierto internacional de las naciones. Cuesta imaginar, entonces, el lugar que le quepa a la soberanía en estas cuestiones. Porque si es “la economía” la que marca la pauta, si es “el mercado” el que dicta el rumbo, se deduce que será siempre “la mano invisible” (del más fuerte, claro) quien finalmente obtenga el rédito. ¿Quién decide sobre nuestro futuro? ¿Es inevitable nuestro rol dependiente? ¿No hay alternativa al modelo agroexportador? ¿Son fatalidades la tecnificación del campo, el uso de agrotóxicos, la explotación intensiva de la tierra y la propiedad latifundista? ¿Estamos destinados a ser proveedores de necesidades extranjeras? ¿Qué lugar le damos a *nuestras* necesidades? En este último caso, ¿sabemos, siquiera, cuáles son aquellas?

Me parece interesante pensar y reflexionar en torno a estas cuestiones. Sobre todo por la significatividad del momento en que se escriben estas líneas. Debemos exceder las limitaciones impuestas por la dependencia que implica suponer que nuestro país, nuestra economía, en fin, nuestra sociedad, es un apéndice de otros países, otras economías y otras sociedades. Por supuesto que debemos estar en diálogo con los pueblos del mundo, comerciar, intercambiar, mantener relaciones estables, fomentar la paz y el entendimiento, pero esas relaciones no deben determinar nuestras decisiones. El condicionamiento va de suyo, existe una realidad material que es imposible negar: la Argentina es un país periférico, al igual que la región en que está inmersa, debido a múltiples variables pasibles de ser contrastadas en términos fácticos (cantidad de población, espacio geopolítico, historia, poder militar, tecnología, etcétera), pero eso no debería equivaler a aceptar sin más cualquier tipo de sujeción que se nos intente imponer.

Tenemos alternativa. Una de ellas, la que desde estas líneas se desea con ahínco arengar, es la de fortalecer instituciones claves como la Unasur, el Mercosur o la CELAC. Dos de ellas, incluso, creadas en este nuevo siglo en el marco del *cambio de época* que fuera descripto líneas arriba. Pero, posiblemente por más de una razón, aquellas iniciativas fueron perdiendo peso y pasaron a ocupar un lugar secundario en las agendas gubernamentales.

Lo que debemos hacer es retomar aquel rumbo que fuera iniciado con valentía y audacia por el comandante Hugo Chávez Frías, Néstor Kirchner, Evo Morales, García Linera, Rafael Correa, Lula da Silva, entre tantos otros más, en calidad de auténticos representantes de sus pueblos movilizados. Tenemos que construir, desarrollar y consolidar el crecimiento económico y poblacional de nuestra región basado en el fomento no solo de nuestros respectivos mercados internos, sino –y sobre todo– de la integración productiva regional. No se trata de limitarnos al fomento de las relaciones comerciales entre nuestros mercados nacionales, sino de avanzar hacia la complementación productiva de nuestras economías. Debemos dejar de postergar el lanzamiento y puesta en funcionamiento del Banco del Sur, para repatriar las reservas de todos los bancos centrales de la región (hoy en bancos de Estados Unidos, Europa y paraísos fiscales) y canalizar el ahorro hacia el financiamiento de planes integrales de infraestructura. Continuar pensando la mejor manera de romper con la dependencia del dólar como moneda de reserva e incursionar en el Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE) como unidad contable y no como “moneda material”. Necesitamos orientar las inversiones para que sirvan a la integración de cadenas de valor y potenciar así el crecimiento de nuestras economías, aprovechando las respectivas ventajas comparativas. Podemos crear un único mercado regional, decidir qué se produce, cómo, por quién o quiénes y en qué condiciones. Y no solo de mercaderías, bienes y servicios, hablo de producción cultural, de una gran industria cinematográfica regional que favorezca la producción de relatos latinoamericanos, de actores y actrices latinoamericanos. Trazados integrales de rutas, caminos y vías férreas que conecten nuestras naciones más allá del tradicional circuito portuario edificado por y para intereses imperiales. Desarrollar redes y circuitos de telecomunicaciones propias que salvaguarden nuestra información de la manipulación extranjera con fines espurios. Conformar una nueva doctrina de defensa que exceda la perspectiva nacional y alcance dimensión regional, al tiempo que sea producción local y no mera importación acrítica. Necesitamos situarnos en el mundo, decidir acerca de esa posición y pensar, discutir y reflexionar sobre la construcción que deseamos del mundo en que vivimos. Un mundo con perspectiva latinoamericana, un mundo nuestroamericano.

## Conclusión y cierre: la idea y la posibilidad de América Latina

Habiendo llegado a este punto, me animo a afirmar lo siguiente: América Latina es una potencia. No lo es, desde ya, en el sentido clásico del término. América Latina no invade países, no cuenta con una divisa que exportar ni detenta una economía capitalista “desarrollada” (si acaso existe algo posible de distinguir con ese mote). América Latina es una potencia en el sentido de aquello que existe en calidad de posibilidad. América Latina no es un hecho estático, tampoco es una sustancia fáctica delimitable; no empieza y termina en tal o cual frontera geográfica ni posee una suma cuantificable de habitantes, recursos, costumbres, comidas y canciones. América Latina es una promesa y un cúmulo de expectativas. Podría pensarse como un *significante vacío* (Laclau, 2010) y, al mismo tiempo, como un *significante repleto* que está llamado a ser. Pero ese llamado no implica una direccionalidad única y concluyente, más bien, equivale a un universo de posibilidad. La idea es, en sí misma, una entre varias. Pero ninguna de ellas reviste algún tipo de *necesariedad*. La idea de América Latina es de carácter dinámico y variable, es la noción del movimiento, del cambio constante. Es la *esperanza* de la realización plena, del constante devenir, del folclore que se niega a volverse materia muerta. En fin, América Latina es lo que la utopía para Eduardo Galeano, aquello que anhelamos alcanzar, aun sabiendo que al caminar, el horizonte siempre estará diez pasos más allá.

En este intento por ayudar en la emergencia de una identidad propia, desearía cerrar esta conclusión rebosante de optimismo aludiendo al decir de Rafael Correa, entonces presidente de Ecuador, durante la ceremonia de designación de Néstor Kirchner como primer Secretario General de la Unasur:

Creemos que así estamos cerrando filas con la historia, respondiendo a las exigencias de nuestros pueblos, en esta tarea todavía inacabada, iniciada, en la cual falta mucho por andar hacia la construcción de nuestramérica, la unión de nuestros países, como desearon nuestros libertadores: crear esa gran patria de San Martín, de Bolívar, de tantos héroes y heroínas anónimos y anónimas.<sup>5</sup>

---

5 Tomado de: “Juramento y asunción como secretario de la UNASUR”, Rafael Correa, Casa Rosada, República Argentina, 4 de mayo de 2010. Archivo de video recuperado de [http://www.youtube.com/watch?v=vs8jX03qjok&feature=emb\\_logo](http://www.youtube.com/watch?v=vs8jX03qjok&feature=emb_logo).

Y al consejo del Comandante Hugo Chávez Frías:

Ignacio Ramonet le hace una pregunta a Fidel [Castro]. Y le dice: “¿Qué error cometió usted comenzando la revolución?”. Y Fidel le responde: “Un error cometido, comenzando la revolución, fue haber creído que alguien sabía cómo se construye el socialismo”. Nadie sabe, es una invención, hay que inventarlo. Mariátegui dijo que el socialismo nuestro, latinoamericano, indoamericano, no debe ser calco ni copia sino creación heroica. Hay que crearlo (citado en Filmus, 2010: 209).

## Bibliografía

- Aguilar, Marta (coord.) (2010). *1816-2010-2016. Plan Estratégico Territorial Bicentenario*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Álvarez, Fernando (1973). *Desarrollo capitalista y estructura de la dependencia*. La Plata: Pevuel.
- Anderson, Benedict (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arceo, Enrique (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones de la economía mundial*. Buenos Aires: Cara o Ceca, CCC.
- Biardeau, Javier (2009). “¿El proceso de transición hacia el nuevo socialismo del siglo XXI? Un debate que apenas comienza”. En Ayala, Mario y Quintero, Pablo (comps.), *Diez años de revolución en Venezuela: historia, balance y perspectivas (1999-2009)*. Ituzaingó: Maipue.
- CEPAL (2010). *La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chávez, Fermín (1985). *Juan Perón. Tercera posición y unidad latinoamericana*. Buenos Aires: Biblos.
- D’Elía, Carlos; Galperín, Carlos y Stancanelli, Néstor (2008). “El rol de China en el mundo y su relación con la Argentina”. *Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración*, n° 13, pp. 67-89.

- Dussel, Enrique (2000). “Europa, modernidad y eurocentrismo”. En Lander, Edgardo (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Escudé, Carlos (2012). “La inserción internacional de Argentina frente al ascenso de China”. CARI, Grupo de Trabajo para la Inserción de la Argentina en el Mundo, mayo. Disponible en: [http://www.cari.org.ar/pdf/china\\_insercion\\_argentina.pdf](http://www.cari.org.ar/pdf/china_insercion_argentina.pdf).
- Filmus, Daniel (2010). *Presidentes: Voces de América Latina*. Montevideo: Aguilar.
- Franco, Juan Pablo y Álvarez, Fernando (1972). “Peronismo o desarrollismo: liberación nacional o dependencia negociada”. *Envido*, n° 6, julio.
- Jauretche, Arturo (2008). *Ejército y política*. Buenos Aires: Corregidor.
- Laclau, Ernesto (2010). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal (2010). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lander, Edgardo (1997). “Modernidad, colonialidad, postmodernidad”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 3, n° 4, pp. 11-28.
- Lechini, Gladys (2013). “China en África: discurso seductor, intenciones dudosas”. *Nueva Sociedad*, n° 246, julio-agosto, pp. 115-128.
- Martínez, Guillermo y Burke, Christopher (coords.) (2008). “África, la Nueva Frontera China”. *Boletín GovernAsia*, edición especial. Disponible en: [https://static.casaasia.es/2021/02/africa\\_nueva\\_frontera\\_china.pdf](https://static.casaasia.es/2021/02/africa_nueva_frontera_china.pdf).
- Marx, Karl (2010). *El Capital*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Marx, Karl y Engels, Friedrich (2008). *Manifiesto Comunista*. La Plata: Terramar.
- Michel, Serge y Beuret, Michel (2009). *China en África. Pekín a la conquista del continente africano*. Madrid: Alianza.
- Nun, José y Grimson, Alejandro (comps.) (2006). *Convivencia y buen gobierno. Nación, nacionalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Edhasa.
- Palermo, Zulma (2005). *Desde la otra orilla. Pensamiento crítico y políticas culturales en América Latina*. Córdoba: Alción.

- Perón, Juan Domingo (2008). *Los Estados Unidos de América del Sur*. Buenos Aires: Corregidor.
- Quijano, Aníbal (2000). “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. En Lander, Edgardo (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Rapoport, Mario (2013). *En el ojo de la tormenta: la economía política argentina y mundial frente a la crisis*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ribeiro, Darcy (1969). *Las Américas y la civilización*. Tomo III. Buenos Aires: CEAL.
- Xiaogang, Ke (2004). “China, Argentina y el Mercosur, la relación existente y futuros desafíos”. Discurso del embajador Ke Xiaogang en el Seminario “Liderazgo y Comercio en el mundo que viene”, Mar del Plata, 17 de septiembre.

# **La dimensión simbólico-identitaria de la integración latinoamericana**

## **¿Id-entidad(es) compartida(s) más allá (y más acá) de la intergubernamentalidad y las asimetrías? El caso del Mercosur\***

Ernesto Dufour

### **Introducción**

El presente ensayo aborda una serie de tópicos y problemáticas consideradas centrales en la comprensión de la dinámica de la integración latinoamericana en general y del Mercosur en particular. Este trabajo parte de un conjunto de preocupaciones en torno a uno de los aspectos críticos del proceso de integración latinoamericana que su propia dinámica está colocando en un lugar de mayor visibilidad y creciente problematización: la dimensión simbólico-identitaria. La mirada apunta a indagar el papel que juegan los aspectos simbólicos e ideacionales en los esquemas de percepción y marco de referencia para la acción en el contexto de los intentos de profundización del Mercosur a partir del año 2003.

De manera específica, centra su atención en las representaciones e imaginarios nacionales movilizados en el contexto del período caracterizado como posneoliberal (García Delgado y Nosseto, 2006) con énfasis en los países que conforman uno de los núcleos básicos de la integración continental, Argentina y Brasil, conforme no solo al tamaño relativo y dinamismo de sus economías y a la capacidad de gravitación política al resto

---

\* Una versión reducida de este texto fue publicada en Godoy, Carlos y Gómez, Magalí (comps.), *Pensamientos nuestroamericanos en el siglo XXI: aportes para la descolonización epistémica*, UNLA, Remedios de Escalada, 2020, pp. 47-55.

del conjunto, sino también al hecho de que ambos países constituyen –a través de la prácticamente única “frontera viva”– el punto de encuentro entre el polo lusitano e hispanoamericano de la estructuración geocultural y geopolítica suramericana. En efecto, la dinámica del proceso de integración regional, desplegada a partir del cambio de paradigma de 2003, condujo las interacciones de los países involucrados hacia otras dimensiones más allá de las económico-comerciales y de las político-institucionales.

Históricamente, en los estudios sobre integración latinoamericana, los aspectos de orden cultural fueron soslayados conforme a las prioridades de la política y la economía. Tales urgencias descansaban en el supuesto de que frente a los imperativos de ampliar el mercado y de adquirir mayor poder de negociación en el plano internacional, lo cultural aparecía como un dato en virtud a la herencia colonial compartida, una misma raíz lingüística y la base religiosa en común.

Por añadidura, se asumía que, dadas ciertas condiciones político-institucionales y económicas, la identificación de los pueblos y sociedades con el proceso integrador emergería de manera más o menos espontánea. Si bien la dimensión cultural involucrada en los esfuerzos de integración no fue desconocida, tendía a aparecer de manera tangencial, más bien, como una necesidad de segundo orden. La cuestión no representaba un eje nodal a trabajar en el nivel programático con arreglo a las urgencias económicas y coyunturas políticas prioritarias.

Sin embargo, la dimensión cultural cobra centralidad a partir de la plena vigencia de las distintas identificaciones nacionales –más allá de sus eventuales erosiones, resignificaciones y reapropiaciones– moldeadas en el proceso de construcción de los Estados nacionales a partir del siglo XIX. De allí derivan concepciones sobre el “interés nacional” que pueden no necesariamente estar en consonancia con un interés regional en emergencia, o en todo caso, coadyuvan a asumir “lo regional” como una plataforma para la proyección de particularismos y sectorialismos constituidos con referencia a unidades políticas de base nacional. Visiones de “lo nacional” en sentido restringido, de carácter endogámico y autocentrado, excluyentes de lo latinoamericano como “otredad”, que ofician de obstáculo a los intentos de profundización de la experiencia integradora hacia instancias de mayor alcance y capilaridad a escala societal.

Dichos intentos –Mercosur, ALBA, Unasur y CELAC, cada uno con su especificidad y alcance geográfico– enfrentan un cúmulo de problemas de carácter estructural estrechamente vinculados a las asimetrías económicas

y productivas, a las diferentes capacidades estatales y las fuertes disparidades socioterritoriales, intra e internacionales, de las formaciones territoriales en proceso de integración. Ahora bien, las expectativas en torno a la participación masiva de la población como garantía de profundización del proceso integrador –mediante, por ejemplo, de la elección directa de diputados del Parlamento del Mercosur (Parlasur)– pueden verse frustradas si son procesadas desde esquemas simbólicos propios del “nacionalismo de patria chica”. La “colisión” de los conjuntos nacionales ampliados puede generar que las notables asimetrías estructurales, los diferentes legados históricos de los sistemas políticos y la heterogeneidad de formas socioculturales cristalizadas sean asumidas como elementos de distanciamiento y fragmentación antes que campos críticos de acción mancomunada.

En sentido amplio, la dimensión simbólica involucrada en la integración regional refiere al conjunto de representaciones, imaginarios e identificaciones movilizados por el proceso integrador en grupos dirigenciales –políticos, económicos y sociales– tanto como en el conjunto de la población de las sociedades involucradas y los significados prácticos de millones de latinoamericanos de a pie. Incluye tanto la subjetividad social respecto “del otro” a integrar como la autoimagen identitaria con base territorial de los actores intervinientes –esto es, “ser argentino”, “ser brasileño”, “¿ser suramericano?”, “¿ser latinoamericano?”, “¿ser Mercosur?”– puestas en juego en las prácticas efectivas de construcción de un espacio compartido entre argentinos, brasileños, uruguayos, paraguayos y venezolanos. En este sentido, cabe indagar la incidencia de estas imágenes internalizadas en los ámbitos de interacción regional, así como también en las condiciones sociales de producción y reproducción de dichas imágenes y sistemas de creencias. El análisis parte de la siguiente premisa: la categoría de imágenes identitarias con base territorial implica indagar allí donde existe un cierto desfasaje entre el territorio y el símbolo, en ese punto en que la cultura no es coextensiva con la geografía, y sin embargo “no puede inteligirse sino a través de ella” (Besse y Escolar, 2002).

Se trata de una cuestión intensamente vivida pero, en alguna medida, mal identificada y poco procesada todavía. Como si la problemática de la integración regional se agotara en la necesidad de ampliar el mercado y demás condicionamientos geopolíticos, o bien, en el *aggiornamento* del imperativo histórico de unidad latinoamericana. Los obstáculos suscitados en torno a la instalación de la planta de pasta celulosa Botnia entre la Argentina y Uruguay, la nacionalización de los hidrocarburos en

Bolivia que afectó los intereses de Petrobras, el conflicto entre Colombia y Venezuela que casi llegó a confrontación armada, los constantes reclamos de Uruguay y Paraguay para ser tomados en cuenta en el esquema integrador y las continuas disputas comerciales entre la Argentina y Brasil aparecen como acontecimientos sintomáticos y habilitan el análisis de la cuestión que implica abordar la tensión latente entre lo nacional y el estatuto constitutivo realmente existente del espacio regional en construcción.

Una vez deducidas las cuestiones políticas y económicas de la integración, la reflexión se orienta hacia la dimensión simbólica inherente a las categorías identitarias con base territorial: ¿residuo o epifenómeno, o núcleo del nuevo paradigma de integración a partir de 2003? En este marco, ¿qué elementos identitarios se ponen en juego en el proceso iniciado? ¿Cuál es su alcance e incidencia en las tendencias tanto a la profundización como a la fragmentación y estancamiento de los procesos en curso de las imágenes, representaciones e imaginarios con base territorial de los sujetos sociales interpelados? Específicamente, ¿desde qué esquemas simbólicos se procesan las interacciones con “el otro”? ¿Cómo afectan las identificaciones nacionales el proceso de integración? ¿Hasta qué punto ciertas versiones de “patria chica” internalizadas pueden constituirse en un obstáculo para una plena integración? ¿Cuál es la incidencia de las “culturas nacionales” en las esferas económicas, políticas y sociales del proceso de integración regional? ¿Qué papel podría jugar una eventual estrategia simbólica e identitaria para la construcción de una cultura de la integración?

Las preguntas abiertas exceden –por mucho– los objetivos del presente ensayo. No obstante, se pretende aquí indagar en algunas herramientas teóricas y conceptuales que permitan abrir el campo problemático y, por consiguiente, reunir una mayor masa crítica al momento del análisis y el eventual diseño e intervención de políticas públicas regionales.

Este conjunto de preocupaciones son concomitantes con un contexto mundial signado por una nueva crisis del capitalismo global, con la consecuente redistribución del poder mundial desde los centros a las periferias, y muy particularmente con la “crisis existencial de la Unión Europea (UE)” (Sanahuja, 2012), cuya experiencia de integración ofició de paradigma y telón de fondo ineludible para el estudio y la puesta en práctica de la propia experiencia de integración.

El presente trabajo realiza un breve recorrido en la literatura académica que centra su mirada en la dimensión cultural de la integración regional en el marco del fondo cultural más amplio del ideal de unidad

latinoamericana. Como punto de partida, se detiene en los principales postulados epistemológicos, tópicos, dispositivos conceptuales e ideas-fuerza que sustentan el enfoque constructivista en el campo de las relaciones internacionales, campo disciplinario que toma los procesos de integración regional como objeto primario de estudio. Esta perspectiva aborda los aspectos simbólicos involucrados en los procesos de integración regional y propone una mirada de mayor alcance que incorpora nuevas dimensiones al análisis debido a la naturaleza compleja y multifacética de los procesos de integración, habilitando así la interdisciplinariedad en los estudios de caso. De esta manera, la perspectiva constructivista se articula con desarrollos teóricos de otras disciplinas al tiempo que habilita el establecimiento de relaciones de sentido con el vasto legado cultural en torno al ideal unificador latinoamericano cristalizado en el ensayo político y literario.

Desde esta perspectiva, se reseñan críticamente tres estudios de caso referidos al Mercosur con el fin identificar herramientas analíticas para abordar la dimensión simbólica de la integración. Luego se aborda críticamente la denominada “nueva agenda” del Mercosur a partir del año 2003, que da cuenta de la voluntad política de sus actores principales de ampliar las políticas del Mercosur hacia nuevas esferas productivas, sociales y culturales. Por último, se incorpora una serie de reflexiones acerca de las potencialidades de la perspectiva constructivista tanto como de sus límites epistémicos. En este sentido, se explora la posibilidad de su superación en el marco de un horizonte posconstructivista a partir de las herramientas del llamado giro cultural de geografía contemporánea. A modo de anexo, se incorporan algunas reflexiones sobre la coyuntura abierta en el escenario político latinoamericano a partir del año 2015 a la luz de las premisas analíticas aquí presentadas.

### **Dispositivos teóricos y conceptuales para el abordaje de la dimensión simbólica de la integración regional**

En el amplio campo de la integración latinoamericana se destacan, por su fuerza argumentativa y su capacidad de gravitación en el ámbito político, una serie de tópicos señalados por los estudios de las relaciones internacionales y la perspectiva del estructuralismo económico latinoamericano.<sup>1</sup>

---

1 Con fuerte presencia de la perspectiva de los teóricos de la CEPAL en el amplio espectro que incluye los enfoques de la economía del desarrollo, la teoría del centro-periferia y la teoría de la dependencia.

Estos estudios tuvieron como denominador común la identificación de los factores tendientes tanto a la fragmentación como a la unificación del conjunto, centrados principalmente en las esferas de la política y la economía. La argumentación principal de carácter económico giró en torno a la necesidad de ampliar el mercado del nivel nacional al latinoamericano con el objetivo de establecer economías de escala acordes a las necesidades de producción de bienes de capital una vez terminada la primera fase de sustitución de importaciones de bienes de consumo como un intento por superar el carácter básicamente primarizado de las economías nacionales latinoamericanas a partir de los años cuarenta. El Mercosur recoge en buena medida la experiencia anterior de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), esquema de integración que logró mayor grado de concreción en el marco de estas ideas rectoras hacia la década de 1960.

Desde la perspectiva política –en rigor, geopolítica–, el factor de unidad radicaba en la necesidad de incrementar el poder de negociación, disuasión y autonomía frente a reales o potenciales amenazas externas de poderes mundiales. Como antecedentes históricos, pueden destacarse la doctrina Drago y el intento del primer y segundo ABC a principios y mediados del siglo xx, respectivamente.

El predominio de factores económicos y políticos tanto en la literatura académica como en las prácticas gubernamentales efectivas operó, no obstante, sobre un rico legado cultural que promovía la unificación latinoamericana a partir de un abanico de principios de corte ético-político, filosófico y geocultural. Los abordajes realizados desde distintos campos disciplinarios, si bien no originados en la misma matriz intelectual, se vinculan –no sin reparos y conflictos– al vasto ideal unificador que se remonta a los tiempos de las luchas por la independencia. Esta tradición de pensamiento americanista fue continuada, no sin sobresaltos y discontinuidades, hacia fines del siglo xix en el ensayo político y literario:<sup>2</sup> el *arielismo*

---

2 La relación entre el ensayo y la literatura académica no deja de ser problemática. Entre ambas lógicas narrativas existe un amplio abanico de nexos que van desde la lisa continuidad de sentido hasta la indiferencia total pasando por el desdén peyorativo de la ensayística o su reducción a mero esencialismo, carente de todo rigor científico. Sin embargo, resulta fecundo no establecer una dicotomía tajante entre ambas narrativas. Si bien registros distintos incluyen un cúmulo de preocupaciones compartidas y promueven estímulos e inspiraciones mutuas. En este sentido, la imaginación política, sociológica y literaria –herramienta basal del ideal unificador– no solo opera en términos cognitivos, sino también normativos; como fuerza social o semántica histórica que contribuye, directa e indirectamente, a delimitar posiciones en disputas de poder y a configurar procesos sociales más amplios. Para el caso de los ensayos de interpretación de Brasil ver Botelho, 2009.

de Rodó, los trabajos de Manuel Ugarte como *La Patria grande* o los de José Ingenieros como “Terruño, nación, humanidad”. El ideal unificador tuvo su correlato político-ideológico en el nacionalismo popular americanista con referentes como Víctor Raúl Haya de la Torre, José Vasconcelos, José Martí. Esta vertiente de pensamiento puede ser rastreada en la producción y acción política del grupo Forja en la Argentina y referentes intelectuales de la corriente de la izquierda nacional. Al mismo tiempo, los anhelos de integración formaron parte de la casi totalidad de los programas de los partidos políticos democráticos y nacional-populares del continente, principalmente del peronismo, y, en tiempos recientes, del bolivarianismo. Como hecho relevante, se destaca la persistencia histórica del ideal unificador a pesar de los flujos y reflujos de cada coyuntura histórica y geográfica. La condición periférica ligada a la herencia colonial, la raíz idiomática común y el mestizaje han sido identificados como elementos de cohesión más allá de las evidentes heterogeneidades, contrastes y asimetrías nacionales e intranacionales.

Las argumentaciones académicas, no obstante, basadas en factores económicos y de política internacional no carecían de sustento de corte filosófico y cultural. Ya dirigentes políticos y referentes intelectuales habían alertado sobre la necesidad de avanzar en el plano cultural. El presidente de Chile, Eduardo Frei Montalva, había resaltado en 1965, en una carta dirigida al consejo de la CEPAL, que para alcanzar el objetivo de integración económica se hacía necesario contar efectivamente con el apoyo de “anchas bases populares”.<sup>3</sup> En otros términos, alcanzar un alto grado de apropiación social en cada uno de los países integrantes de la idea de integración. En la producción teórica de la CEPAL, particularmente en los trabajos de Felipe Herrera, también se realizaron fuertes apelaciones a los aspectos sociales y culturales como elementos estratégicos (Herrera, 1970). Durante el siglo precedente, si bien la dimensión cultural involucrada en los esfuerzos de integración no era desconocida tendía a aparecer más bien como una necesidad de segundo orden. La cuestión no representaba un eje nodal a trabajar en el nivel programático, esto es, a través de políticas específicas, con arreglo a las urgencias económicas y políticas. Se asumía como supuesto que dadas ciertas condiciones político-institucionales y económicas la identificación de las sociedades con el proceso integrador emergería de manera más o menos espontánea.

---

3 Ver carta en Mayobre *et al.*, 1969.

Por otra parte, desde el campo de las ciencias sociales, específicamente desde perspectivas sociológicas y antropológicas en tanto saberes posicionados (tanto en términos ético-políticos como estrictamente geográficos) se han hecho aportes significativos en el estudio de la especificidad cultural latinoamericana a partir de trabajos como los de Darcy Ribeiro, Aníbal Quijano y Jorge Larraín, por citar los mas significativos. Los conceptos de colonialidad del poder y colonialidad del saber (Quijano, 1998) o bien las categorías geoculturales (Ribeiro, 1975) permitieron dar cuenta de la idea de *identidad latinoamericana* no como un fenómeno o rótulo impreciso de tipo esencialista, sino como una dimensión imaginable, ideológica y discursiva surgida desde el interior de las disputas históricas de poder entre sujetos políticos concretos. Disputas políticas que adquieren formas específicas para cada período y lugar considerados, pero contienen un denominador común, el clivaje entre aquellos grupos subalternos que bregan por superar las variadas formas materiales y simbólicas de sujeción (neo)colonial, condensadas en el concepto de periferidad (Paradiso, 2007 y 2008)<sup>4</sup> y los sectores dominantes tributarios de las mismas. Herramientas analíticas que permiten dar cuenta de la emergencia de identificaciones culturales emplazadas y configuradas conforme a coordenadas de tiempo y espacio específicas, cristalizadas a contrapelo de posiciones de poder establecidas. Se trata de enfoques que trascienden concepciones culturalistas, prepolíticas y desustanciadas de *lo americano*, propias de miradas eurocéntricas muchas veces internalizadas por las élites políticas, económicas e intelectuales autóctonas.

La citada perspectiva constructivista en el campo de las Relaciones Internacionales que se autoerige como superadora de los enfoques realista y liberal ampliamente dominantes en ese campo de estudio aporta herramientas conceptuales que ofrecen cobertura analítica a la cuestión identitaria involucrada en los procesos de integración regional. Este enfoque representa el principal reto al núcleo duro de las Relaciones Internacionales inscripto en la corriente filosófica del racionalismo occidental. Los

---

4 El concepto de periferidad trabajado por José Paradiso abarca mucho más que la sola subordinación económica del conjunto latinoamericano a centros mundiales. Evoca una compleja trama de relaciones de poder, construcciones culturales, ideas y sistemas de creencias y significados, de asimilaciones, adaptaciones, rechazos y resistencias. Incluye la disposición de nutrirse de expresiones materiales y simbólicas provenientes de un centro como espacio referencial (Paradiso, 2007: 58). Las relaciones centro-periferia, tanto como la interdependencia asimétrica para efectivizarse incluye estos aspectos de corte ideacional como prerequisites.

principales referentes de la perspectiva constructivista, como Alexander Wendt, Jeffrey Checkel, Nicholas Onuf, más allá de sus diferencias y matices, han coincidido en resaltar los aspectos simbólicos inherentes a la experiencia europea de integración que fueran soslayados, o bien directamente negados, por los marcos teóricos tradicionales. Para el enfoque constructivista, la dimensión subjetiva e ideacional está implícita en las relaciones interestatales al atravesar, condicionar y, en gran medida, determinar las “preferencias racionales” de los actores intervinientes. Este cambio de énfasis genera una ruptura epistemológica con los postulados neoutilitaristas basados en las capacidades materiales y en los intereses asumidos como hechos naturalizados prácticamente inmodificables por la práctica política y social.

El modelo interpretativo del constructivismo incluye una crítica consistente de dos conceptos clave en el campo de estudios de las relaciones internacionales, los conceptos de *interés* e *identidad*. Dicho modelo investiga los procesos a través de los cuales las identidades e intereses de los actores emergen y evolucionan. A diferencia de los enfoques tradicionales que los asumían como un hecho dado y, por lo tanto, exógeno al modelo de análisis, los asume como categorías plausibles de construcción en el interior de la dinámica sociopolítica. El constructivismo sostiene que las “prácticas interpretativas” modelan las identidades e intereses de los actores y, por consiguiente, sus comportamientos. De esta manera, incorpora la complejidad sociológica en el estudio del comportamiento de los actores en el plano internacional en cuanto vehículo de valores y creencias definidos a escala societal, según lógicas nacionales. Asimismo, otorga al concepto de identidad un rol central para comprender los procesos de integración regional en la actualidad al oficiar de marco de referencia para la acción de los actores. En este marco, define a las instituciones como estructuras o conjunto de identidades e intereses relativamente estables.

Un punto a destacar del constructivismo es que dirige su mirada hacia el nivel anterior de las valoraciones a partir de las cuales se definen los intereses puestos en juego en la dinámica regional. Las identidades son las bases de esos intereses (Wendt, 2006). De esta manera, los actores no tienen una “agenda de intereses” que transportan consigo independientemente del contexto social en el que están insertos, por el contrario, definen sus intereses dentro del mismo proceso en el que están atravesados los fenómenos de la escena internacional. La “distribución del poder” siempre es ponderada en los cálculos de los Estados, pero, la manera en la que lo hacen, depende de

las interpretaciones y de las expectativas intersubjetivas en función de una determinada distribución del conocimiento que modela las concepciones sobre sí mismo y sobre el otro a interactuar. La distribución del poder es, en rigor, contingente de un proceso de construcción intersubjetiva entre las partes componentes de la misma dinámica de integración. Por consiguiente, no se trata ya de entender la integración regional desde un punto de vista “egoísta” del interés nacional, como mero cálculo de conveniencias, circunscripto a lo meramente instrumental o utilitario, sino como resultado de un amplio proceso de interacción social e intersubjetiva. En definitiva, el enfoque constructivista está sustentado en una ontología ideacional que le otorga centralidad a los factores subjetivos –ideas, normas, valores, conocimiento– en la construcción de los intereses que se ponen en juego en la escena internacional (Wendt, 2006).

En la ruptura epistemológica operada por la perspectiva, el valor de las cosas no viene dado por las cosas en sí mismas, sino por el valor que se les asigna. Las fuerzas materiales adquieren su poder causal en virtud del contexto de significado atribuido a ellos por los actores y, también, de las estructuras de conocimiento compartido en las cuales están insertos (Fabbri, 2005). Wendt argumenta que las estructuras que organizan las acciones están constituidas por significados colectivos en que los actores adquieren y redefinen sus identidades e intereses mediante su participación en esos significados colectivos (Wendt, 2006). De esta manera, el significado marca los términos en los cuales la acción es organizada estableciendo el alcance posible de la integración (Fabbri, 2005).

A diferencia del realismo, el constructivismo no presupone al Estado como un “individuo” autointegrado. Lo asume como producto de la contingencia histórica, plausible de asumir nuevas formas. El modelo constructivista puede esquematizarse con la fórmula: identidad + intereses = comportamiento. La ecuación deriva en comportamientos que implican interacciones. La estructura social afecta futuras interacciones que pueden generar, a su vez, nuevas estructuras.

El constructivismo, en su faceta normativa, promueve la generación de un saber en el ámbito regional, denominado *cognitive regionalism*. Una de las variables que impulsan la integración, y que explican la mayor o menor cohesión de una región, será la sensación fundada y duradera de pertenencia a una comunidad con responsabilidades comunes y confianza compartida, o interdependencia cognitiva. La perspectiva constructivista destaca tres mecanismos principales de difusión de nuevos valores, hábitos e ideas,

a saber: socialización, internalización y aprendizaje social. Esta misma idea se ha enunciado en términos de *comunidades epistemológicas*, entendidas como los canales principales a través de los cuales circulan ideas nuevas desde las sociedades hasta los gobiernos y también entre los Estados (Hurrell, citado en Caballero Santos, s/f).

Checkel (1999) intenta determinar el efecto que tiene el proyecto europeo sobre los agentes nacionales. Explica cómo el proceso de europeización afecta a los Estados nacionales y entidades subnacionales. En este sentido, una importante contribución del constructivismo es el énfasis en los efectos constitutivos del marco legal europeo.

Sintéticamente, el constructivismo establece que no hay nada natural u objetivo respecto de lo regional *per se*. Por el contrario, considera que las regiones son un constructo social y que debieran ser estudiadas a través de los procesos de interacción, socialización y aprendizaje social dado su capacidad para modelar intereses, identidades y, por tanto, comportamientos de los actores respecto de la integración (Fabbri, 2005). De acuerdo con el relevamiento realizado por Caballero Santos (s/f), existen escasos aportes constructivistas desde la academia latinoamericana referidos a los propios procesos de integración. El grueso de la producción constructivista está centrado en la experiencia del “laboratorio europeo” a pesar de que el caso del Mercosur provee un campo fértil para explorar los disparadores analíticos del constructivismo (Fabbri, 2005). De estos trabajos cabe destacar tres, el de Miryam Colacrai, el de Claudia Fabbri y el de Roberto Russell y Juan Tokatlian.

Colacrai (2004) reconoce la complejidad y el carácter societal del proceso en curso y entiende que sus claves no pueden ser abordadas en una interpretación coyuntural o meramente comercialista. La autora rescata una serie de hechos relevantes que influyeron en el cambio de percepción operado desde mitad de los ochenta frente a la histórica rivalidad entre la Argentina y Brasil: la consolidación democrática, la conformación de una zona de paz –superando hipótesis de conflicto– y el incremento de los vínculos fronterizos, a partir de lo cual estas áreas pasaron a ser percibidas como lugares de cooperación y aproximación antes que barreras para el contacto. El cambio de percepciones mutuas permitió la generación de un espacio económico común y proveyó un nivel significativo de entendimiento entre los Estados-parte, cooptando también la adhesión de las sociedades nacionales. La conformación del bloque regional, como conjunto

unitario de países, dotó de mayor visibilidad a cada uno de sus miembros de lo que serían si fueran individualmente considerados (Colacrai, 2004).

La autora sostiene que este cambio solo es asequible en su diversidad y alcance mediante un enfoque interdisciplinario y de largo plazo. Por eso mismo resalta que uno de los mayores déficit del Mercosur, que cobra toda su dimensión en los momentos más críticos, es la ausencia de un “modo de pensarlo” que apuntale y amplíe el cambio de percepciones iniciado a mediados de los ochenta (Hirst, en Colacrai, 2004).<sup>5</sup> De acuerdo con la autora, el fortalecimiento ideacional del Mercosur es una tarea necesaria. Para que el cambio pueda emerger y consolidarse será necesario que la “comunidad epistémica” –especialmente la intelectualidad dedicada a las cuestiones sociopolíticas– recobre su capacidad para instalar y legitimar definiciones ampliadas de autonomía regional. En la misma línea, sostiene que si se adopta la visión constructivista, se contribuirá a la construcción de una nueva autopercepción y a una manera de tener identidad con relación a otros espacios regionales. Ello implica revitalizar el Mercosur sobre la base de lo existente, pero sobre todo a partir de crear instituciones que apunten su despegue y operen como facilitadoras de su fortalecimiento posterior. Siguiendo a la autora, este fortalecimiento ideacional se torna imperativo frente a los continuos *impasses* manifestados en el Mercosur a partir de la devaluación del real en 1999. El estado de situación requeriría el relanzamiento o refundación motorizado en el campo de las ideas (Colacrai, 2004: 4).

Por su parte, Fabbri coincide con Colacrai en que los factores ideacionales han permitido el entendimiento entre la Argentina y Brasil –a partir del acuerdo entre los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney en 1985– dejando atrás la histórica rivalidad y competencia por el liderazgo regional. Dicho entendimiento fue posibilitado por una mirada, crecientemente dominante en ambos lados de la frontera, que asume al nivel regional como un espacio legitimado para la organización de políticas y desafíos compartidos. La autora destaca que, a través de procesos de interacción

---

5 En este marco, Colacrai entiende que “el fortalecimiento ideacional del Mercosur es una tarea necesaria para que este pueda emerger y consolidarse [...] Las instituciones pueden, a su vez, contribuir a robustecer la propia integración regional, reduciendo las posibilidades que desde otros contextos se saquen ventajas de la vulnerabilidad que hoy por hoy exhibe este proceso. Si reconocemos el valor constitutivo más que regulatorio que tienen las instituciones, estaríamos en camino a concretar el círculo virtuoso que hemos definido como: ideas + instituciones + decisores políticos = políticas, todo ello en un proceso de continua retroalimentación” (Colacrai, 2004: 15).

mutua, socialización y aprendizaje social, los actores claves en la Argentina y Brasil han producido imágenes respecto del otro no en un sentido de “vecinos grandes y poderosos”, sino como países en desarrollo en estado de crisis estructural, signados por un carácter débil y vulnerable. La visión general de aislamiento, competencia y rivalidad fue gradualmente dejada de lado en favor de miradas compartidas de interdependencia y destino común. El cambio en las relaciones bilaterales fue operado por la convicción compartida que ambos países deberían verse como socios y coordinar esfuerzos hacia objetivos comunes. El acuerdo de 1985 fue posible por un entendimiento intersubjetivo entre los actores de la Argentina y Brasil, que estableció un nuevo patrón en el que las relaciones de cooperación prevalecieron sobre los conflictivos históricos. La autora resalta que el auge del paradigma neoliberal en los noventa infringió una drástica ruptura del entendimiento alcanzado. En ese momento, se operó una apertura generalizada e indiscriminada de las economías de los países miembros. Esta apertura fue realizada en forma enérgica, no-flexible y simultánea en todos los sectores de la economía, lo que provocó el abandono del anterior modelo de apertura más gradual y regulada. De esta manera, las identidades, intereses y comportamientos conforme al nuevo paradigma, cuyo núcleo era la expansión comercial, afectó dramáticamente el proceso de conocimiento colectivo iniciado entre la Argentina y Brasil en la década precedente. En este contexto, los efectos de las crisis financieras en Asia en 1998, la devaluación del real en 1999 y de la crisis económica argentina de 2001 afectaron las decisiones de los gobiernos que resolvieron implementar medidas unilaterales de tipo proteccionista, las cuales provocaron tensiones y daños en la credibilidad del esquema integrador (Fabbri, 2005).

El trabajo de Russell y Tokatlian (2003), por su parte, indaga el papel histórico que las visiones respecto del otro en la definición de los distintos esquemas que orientaron la política exterior argentina hacia el contexto internacional en general, y regional en particular. Los autores, en coincidencia con Fabbri y Colacrai, sostienen que tales visiones tuvieron una importante significación para el caso del Mercosur. Los autores destacan que los Estados no solo miran los atributos de poder de otros Estados sino, fundamentalmente, sus “intenciones”. Así, los Estados no solo se comportan por lo que tienen –posición relativa de poder– sino también por lo que *son* –identidad nacional– y por el tipo de “cultura dominante”.<sup>6</sup>

6 Fabbri y Colacrai, y de acuerdo con Wendt, existen básicamente tres tipos de cultura dominante en las relaciones internacionales en que el Estado asume una posición distintiva

Según los autores, la relación entre la Argentina y Brasil pasó de una cultura de rivalidad de tipo lockeana –que nunca llegó a ser una enemistad hobbesiana– cuyas normas de conducta alcanzaron un alto grado de internalización, a incorporar, a partir de los ochenta, elementos crecientes de una cultura de amistad de corte kantiano. Según los autores, este cambio cultural es producto de tres factores: las altas tasas diferenciales de crecimiento económicas en beneficio de Brasil –que coadyuvó al abandono por parte de la Argentina de la política de rivalidad por el liderazgo regional–, la democratización en ambos países y la mayor interdependencia económica. Estos factores han contribuido en el desarrollo de conductas e intereses que trascienden la cultura de la rivalidad así como la emergencia de una incipiente estructura social de amistad en los que se aprecian signos de identificación positiva con el otro. No obstante, los autores advierten que esta cultura de la amistad es frágil por dos motivos. Primero, porque el grado de internalización de sus normas de conducta es bajo, debido a que la amistad representa más una estrategia interesada en obtener beneficios individuales antes que una identificación legítima con los intereses y necesidades del otro. Segundo, porque los dos países todavía no observan una regla de mutua ayuda para actuar en equipo ante la amenaza de un tercero. Vale recordar que la cultura de amistad implica no solo la regla de la no-violencia sino también, y fundamentalmente, la regla de ayuda mutua.

Continuando con el pensamiento de los autores, la visión respecto de Brasil desde la Argentina varió en las distintas etapas de la política argentina. A medida que la Argentina fue perdiendo poder frente a Brasil se comenzó a temer el destino como socio menor en un creciente sentimiento de inferioridad. La crisis de 2001 obligó a repensar el papel de Brasil en la política exterior. Durante los noventa, existía como visión secundaria la idea de que Brasil representaba un lugar indispensable como nación fundamental para la realización de los intereses nacionales. Según los autores, esta última visión puede llegar a constituirse en dominante en la actualidad, conforme a un esquema de participación responsable cuya premisa central se basa en la necesidad de formar una sociedad estratégica con Brasil. Este nuevo esquema incluye dos ejes: el compromiso con la integración como meta de política externa incorporada a la propia identidad nacional y el imperativo de hacer frente a los desafíos de la globalización mediante la profundización del proceso de integración, actuando coordinada

---

respecto del “otro” en cuestión: la hobbesiana, el otro como enemigo; la lockeana, el otro como rival; la kantiana, el otro como amigo.

y solidariamente en el tratamiento de los grandes temas de la agenda internacional. La dimensión regional puede ser potencialmente incorporada como instancia constitutiva de la política nacional de los países miembro y no como mera agregación o sumatoria de capacidades.

### **Cambio de agenda en el Mercosur del año 2003, ¿somos Mercosur?**

La nueva fase iniciada en el Mercosur a partir del año 2003 está conduciendo el proceso de integración a otras esferas más allá de las económico-comerciales, incorporando al nivel político e institucional dimensiones productivas, sociales y culturales.

Los tres trabajos reseñados en el apartado anterior tienen la virtud de representar un primer intento por resaltar el papel de los aspectos ideacionales en la definición de la política regional del Mercosur superando el espectro analítico racionalista restringido a mediciones de balance de poder y cálculos de costo-beneficio de los actores. Sin embargo, su objeto de indagación se encuentra circunscripto al campo de la política exterior en lo referente a la instancia regional de sus países núcleo, Argentina y Brasil. En este sentido, es posible identificar –a partir del marco teórico constructivista– la ausencia de abordajes centrados en el nivel anterior a la política exterior, es decir, el “plano doméstico”, al decir de las relaciones internacionales, dado que, este último, representa el *locus* en que se definen las identidades, intereses y comportamientos que los actores ponen en juego en la escena regional. En otras palabras, para estudiar el rol que las ideas y visiones desempeñan en el proceso regional, es necesario redireccionar el análisis hacia el modo en que las estructuras sociales –configuradas a escala nacional–, modeladoras de intereses e identidades, internalizan las expectativas intersubjetivas generadas con el mayor contacto con el otro.

De esta manera, los aspectos ideacionales presentes en la dinámica de integración trasladan el problema de la conformación de una identidad compartida, por un lado, hacia el carácter de la institucionalidad regional creada, y por otro, hacia las estructuras sociales configuradas a escala nacional, al tiempo que debe considerarse, a su vez, el tipo de relaciones establecidas entre ambos niveles. Este cambio de foco, en consonancia con el carácter interdisciplinario promovido por el enfoque constructivista que incorpora la complejidad sociológica involucrada en las relaciones internacionales, asume la integración regional en cuanto *proceso societal*

–por tanto, multidimensional– en el interior de las sociedades nacionales involucradas. En este sentido, resulta fecundo indagar cómo operan efectivamente las instituciones e identidades relativas a la dimensión regional, específicamente en lo referente a comportamientos e interacciones concretas de los actores. El planteo habilita el abordaje, no solo de instancias gubernamentales –o de los actores económicos directamente vinculadas al proceso de integración del Mercosur–, esto es, las cancillerías, el rol de los presidentes, o representantes empresariales, sino también, y fundamentalmente, de los sistemas de creencias predominantes en las mayorías sociales interpeladas por “lo regional” dado que promueven, habilitan y condicionan, por acción u omisión, el accionar gubernamental.<sup>7</sup>

Desde una perspectiva socioterritorial más amplia, es posible establecer la siguiente premisa: todo lo que ocurra en el campo de las relaciones entre los países miembros del Mercosur no se explica *per se*, como cierta tendencia al institucionalismo de las relaciones internacionales parece sugerir, sino como emergencia de factores políticos, socioterritoriales y culturales en el interior de las sociedades nacionales que a su vez se encuentran atravesadas por la dinámica regional e internacional y sus condicionamientos geopolíticos.

El contexto posterior a la crisis neoliberal con la emergencia de gobiernos en la región afines en términos políticos e ideológicos promovió un cambio de percepciones sobre el proceso de integración en curso en el marco de lo que Russell y Tokatlian (2003) dan en llamar un nuevo paradigma de participación responsable. La nueva fase iniciada en la integración del Mercosur en 2003 intentó incorporar en el nivel político-institucional algunas dimensiones productivas, sociales y culturales.

En este punto, resulta pertinente delinear el contexto en el que se inscribe el punto de inflexión en la dinámica de integración. Vázquez (2009) distingue dos momentos en la conformación del Mercosur desde la firma del tratado de Asunción en 1991. El primero, denominado de *integración negativa*, restringido a los aspectos económicos-comerciales en el marco del denominado regionalismo abierto. Este primer momento implicó una integración orientada hacia la apertura generalizada y “autorregulada”

---

7 Como afirman Palermo y Saraiva, “una alianza estratégica amplia y estable no se sostiene apenas en la voluntad de dos gobiernos, debe hacerse patente, cuanto menos, que se trata de políticas de Estado y estas precisan enraizarse más allá del mundo oficial. Brasil y Argentina son dos países: tienen grupos sociales, historia, culturas, opinión pública, agentes económicos, burocracias públicas, prensa, intelectuales; no solo gobiernos” (2004: 5).

por el propio mercado con mínima intervención de los Estados. En el plano institucional, el modelo de integración fue plasmado en tres órganos con capacidad decisoria (GMC, CMC,<sup>8</sup> Secretaría de Comercio). Los poderes ejecutivos –muy especialmente las cancillerías– concentraron el poder de decisión con arreglo al objetivo prioritario de aumentar el comercio intrabloque sin contemplar la inclusión de instancias representativas, ya sean parlamentarias o de participación directa de la sociedad civil. De acuerdo con la autora, esta política tuvo dos consecuencias principales que terminaron conspirando contra la propia construcción del Mercosur como unidad política compartida. Por un lado, generó la profundización de las asimetrías, y por otro, el socavamiento de la legitimidad política y social del proceso (Vázquez, 2009).

En la etapa dominada por la lógica mercantil existieron, no obstante, apelaciones y expresión de principios que giraron en torno a valores culturales como reaseguro o efecto esperado de la consolidación de la integración. A partir de 1992, son lanzadas las bases para la constitución del llamado Mercosur Cultural, instancia responsable de las políticas culturales del acuerdo regional.<sup>9</sup> La idea explícita consistía en contribuir a la cohesión de los pueblos y las identidades culturales, con vistas a la formación de una mirada regional compartida. La apelación a lo cultural se vincula al profuso desarrollo de redes sociales, académicas, profesionales educativas entre los países miembros, impulsadas por el aumento de los intercambios comerciales y la nueva dinámica intergubernamental, en que la difusión de nuevas tecnologías de comunicación jugó un rol preponderante. De esta manera, el proceso tendió cada vez más a promover el contacto entre las esferas políticas y económicas y las dimensiones culturales y simbólicas. Sin embargo, esta primera etapa de integración negativa del Mercosur, la intensificación de flujos comerciales no necesariamente garantizó que los pueblos estrecharan lazos de cercanía más allá de las intenciones esbozadas y del aumento de interrelaciones de grupos participantes. La lógica cultural que devino del Mercosur en esta primera etapa, más allá del objetivo declarado, se encontró constreñida al principio básico rector de satisfacer y aprovechar las determinaciones del mercado internacional, en cuanto respuesta al nuevo escenario de la globalización. La economía global, con sus impulsos homogeneizadores bajo la lógica del capital en expansión, tornó difícil la promoción de la anhelada “identidad del Mercosur”, instancia de

8 Se trata del Grupo Mercado Común (GMC) y el Consejo Mercado Común (CMC).

9 Ver Mercosul/CMC/DEC, n° 11/96. Protocolo de Integração Cultural do Mercosul.

pertenencia íntimamente ligada a valores y sentidos que desbordan por mucho la crasa instrumentalidad mercantil.

Un segundo momento, se inicia con los cambios políticos acaecidos en la región luego de la crisis neoliberal. La afinidad política de los gobiernos surgidos a partir de 2003 juntamente con la presión de crecientes demandas sociales en los países miembros promovió la configuración de una nueva agenda del Mercosur. A diferencia del período anterior, los gobiernos plasmaron en sus más altos niveles de jerarquía, un discurso común acerca de la necesidad de profundizar el proceso de integración incorporando las dimensiones social y productiva dentro de un paradigma de desarrollo inclusivo de carácter multidimensional (García Delgado y Noretto, 2006). Se asume así una nueva concepción de integración de tipo estratégica entendida como “proyecto catalizador de valores, tradiciones y una instancia de futuro compartido”,<sup>10</sup> con participación activa de la sociedad civil; a la par de, una opción estratégica para fortalecer la inserción de la región en el mundo.<sup>11</sup>

En el plano institucional, el nuevo escenario promovió la creación de nuevas agencias e iniciativas con el fin de encarar los objetivos estratégicos planteados más allá de la esfera económico-comercial, entre ellas, la propuesta de creación del Parlamento con voto directo y simultáneo, la implementación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), la reglamentación del Protocolo de Olivos para la solución de controversias y la puesta en funcionamiento del Tribunal Permanente de Revisión, la creación del Instituto Social del Mercosur, el programa Somos Mercosur y la formalización de cumbres sociales (Vázquez, 2009: 5-6). El programa Somos Mercosur representa una primera política regional de inspiración constructivista que se analizará en particular en las páginas siguientes.

Ahora bien, el intento de profundización del Mercosur a partir del año 2003, en consonancia con la afinidad política e ideológica de los gobiernos de los países de la región, continúa enfrentando un cúmulo de problemas y obstáculos de carácter estructural. Estos problemas están estrechamente vinculados a la enorme heterogeneidad del conjunto en términos

---

10 Artículo 15 del documento firmado por los presidentes Kirchner y Lula, en el llamado Consenso de Buenos Aires, el 16 de octubre del 2003.

11 Un hecho significativo de la nueva sintonía regional lo marca el rechazo en la cumbre de Mar del Plata de 2005 a las presiones tendientes a imponer el ALCA como eje central del encuentro.

de las notables asimetrías de sus estructuras productivas, de la capacidad diferencial de acción política de los Estados involucrados y de las fuertes disparidades socioterritoriales tanto entre los países del bloque como en el interior de cada uno de los mismos. Más allá del carácter estructural de estos condicionamientos “duros”, los actores en los distintos ámbitos institucionales de interacción, políticos, económicos o sociales, ponderan discursivamente su incidencia desde diversas miradas y concepciones que giran en torno al “interés nacional” resultante de la correlación de fuerzas dentro de los espacios nacionales, plataforma a partir de la cual concebir “lo mercosureño” y “lo regional”. Estas concepciones operan con mayor o menor grado de elaboración intelectual y, de manera explícita o de hecho, en el día a día de millones de ciudadanos “mercosureños”, palabra esta última que no deja de causar cierta ajenidad. En este punto, las expectativas en torno a la convocatoria de participación masiva de la población –sobre todo a partir de la formalización de las cumbres sociales y la implementación del sufragio directo en el Parlasur– asumida como garantía de consolidación del proceso en pos de la conformación de una “pertenencia compartida” pueden verse frustradas si son procesadas desde esquemas cognitivos propios del “nacionalismo de patria chica”. La “colisión” de los conjuntos nacionales ampliados puede generar que las notables asimetrías estructurales, los diferentes legados históricos de los sistemas políticos –en cuanto a su dinámica y desacompasamiento– y la heterogeneidad de formas socio-culturales cristalizadas sean asumidos como elementos de distanciamiento y fragmentación antes que campos críticos de acción mancomunada ante la ausencia de una identidad compartida de signo kantiano que oficie de “ligante” simbólico de las distintas sociedades nacionales.

En esta línea, y siguiendo a Mariana Vázquez (2009), la afinidad personal e ideológica de los mandatarios no es condición suficiente para la concreción de las propuestas tendientes a la superación efectiva de los obstáculos estructurales del proceso. La autora destaca que los intentos por un “nuevo Mercosur” chocan con la lógica de la intergubernamentalidad inserta en la estructura institucional heredada. Los nuevos instrumentos antes citados junto con el vasto conglomerado de organismos, agencias e instancias institucionales generadas a partir de la nueva coyuntura, si bien importantes desde el punto de vista de la nueva concepción, poseen un carácter meramente consultivo y, por lo tanto, mantienen intocado el núcleo de la concentración del poder decisorio. Según Vázquez, la fragmentación de agendas favorece la pérdida de visión integral y regional y

así, “el déficit democrático del proceso de integración se plasma en la ausencia de representación del rico entramado social y cultural de nuestros países” (Vázquez, 2009: 16). Sumado a esto, debe considerarse la modesta asignación de fondos –por caso, el FOCEM– lo que explica su escaso impacto en territorio. Siguiendo con Vázquez, el esquema institucional no refleja en ninguna de sus instituciones decisorias un proyecto común de ayuda mutua sino que, a lo sumo, pretende articular estrategias nacionales definidas por los respectivos gobiernos. En este esquema concentrado en los poderes ejecutivos, las cancillerías mantienen un rol predominante en la definición de la agenda del bloque restando, incluso, densidad interministerial a la gestión de los asuntos regionales (Vázquez, 2009: 12). De esta manera, el esquema institucional aparece como disfuncional respecto de las propuestas innovadoras de la nueva agenda (Caetano, Vázquez y Ventura, 2008). No obstante, la densidad y amplitud de las redes u organizaciones activas de la región ha desbordado los diversos espacios institucionales y representa una dinámica regional que, si bien no se ve reflejada en la estructura del bloque, parece adquirir la potencialidad necesaria para ensanchar los márgenes de incidencia de otros actores sociales incluida la propuesta de voto directo de los diputados del Mercosur. Según la autora, se trataría de una herramienta fecunda para crear conciencia y sensibilizar a los pueblos acerca del carácter estratégico de la integración. De acuerdo con Caetano, Vázquez y Ventura (2008), para que la afinidad ideológica sea fecunda debe plasmarse en instituciones de nuevo cuño que superen el déficit democrático. El impulso y la consolidación de una agenda positiva requieren una reforma institucional integral que supere el intergubernamentalismo estrecho heredado del paradigma neoliberal (2008: 61). El dilema entre intergubernamentalidad y supranacionalidad resulta nodal debido a que su resolución, en uno u otro sentido –o alguna fórmula intermedia o bien superadora–, determinará no solo el diseño institucional y los potenciales campos de aplicación de políticas regionales –así como también sus límites–, sino además, y fundamentalmente, la concepción profunda, es decir estratégica, del proyecto político integrador. La institucionalidad devenida del proceso, con todas sus marchas y contramarchas, será el instrumento de la política regional –sea cual fuere su alcance y efectividad– que incidirá, directa o indirectamente, por acción u omisión, en el balance de poder en el interior del bloque con proyección a toda la Unasur, así como también en la matriz socioterritorial y económico-productiva dentro de cada uno de los países en función de la proyección –o bien del estancamiento– de

las políticas regionales implementadas “en territorio”, transformando o ratificando estructuras espaciales heredadas. La cuestión de la estructura institucional no es un tema lateral debido a que esta no aparece como mero reflejo de determinaciones de la geografía política sino que –como se evidencia en el caso europeo– posee el potencial para cobrar cierta autonomía e intervenir en el devenir del proceso como un factor más, en algunos casos, decisivo. De nuevo el caso europeo es muestra de la capacidad real “de Bruselas” de intervenir desde el nivel supranacional en los procesos y la dinámica política estructurada a escala nacional, sobre todo de los miembros con mayor déficit y endeudamiento en virtud (o demérito) del enjambre de acuerdos preexistentes entre ambos niveles. Si bien no hay que perder de vista la distinción entre la formalidad jurídica del diseño institucional y las fuerzas estructurantes que lo condicionan –esto es, a toda la realidad socioterritorial y polítocultural, con los actores involucrados y las encrucijadas geopolíticas en la que todo lo anterior se encuentra atravesado–, es preciso considerar la lógica, las competencias y las capacidades efectivas de la institucionalidad creada en tanto que permite identificar cómo las diferentes propuestas expresadas en el plano retórico pueden ser plasmadas, retrasadas, desvirtuadas u obturadas en el día a día de la dinámica regional.

El esquema de integración así plasmado habilita la persistencia de “inercias nacionales” y corporativismos, tanto de agencias de gobierno como de sectores económicos, que acaban cristalizándose en propuestas institucionales limitadas que bloquean la profundización y ofician de impedimento para la emergencia de una visión de carácter integral (Vázquez, 2009).

El programa Somos Mercosur, innovación institucional conforme a la impronta de la etapa iniciada en 2003, da cuenta del intento de profundizar el Mercosur hacia la dimensión social y cultural. Este programa puede enmarcarse como una política en línea con el dispositivo constructivista de *cognitive process*. El programa representa una primera política regional que propone como objetivo central implicar a la ciudadanía en el proceso de integración en el marco de la conformación de una identidad ciudadana regional o “mercosureña” (Pereira, 2006: 13). Las acciones del programa se despliegan en tres ejes: la comunicación, la capacitación, y el apoyo y potenciación de las redes de intercambio; en el marco de una visión que tiene por objetivo fortalecer las dimensiones del Mercosur en lo social, lo político y lo cultural, asumidas como complemento necesario de los aspectos económicos. En este sentido, el programa asigna un papel fundamental

al proceso fundacional del Parlamento por considerarlo una herramienta de gran potencial para la articulación entre la sociedad civil y el sistema político. De acuerdo con Marcelo Pereira, el programa se concibe como un aporte democratizador para construir de ese modo una nueva identidad ciudadana regional, a partir de la participación social con resultados tangibles, la comunicación eficaz de esos resultados y la percepción creciente de que el proceso no es solamente una labor de élites políticas y técnicas, sino que abarca una rica diversidad de actores de la sociedad civil. Es pertinente destacar, que el diseño del programa pondera que tales iniciativas no solo resultan relevantes por sus resultados concretos, sino también en el plano simbólico de la construcción de identidad regional, en la medida en que muestran que el proceso integrador no es solamente un asunto de los actores institucionales políticos y económicos sino del conjunto de la población. Si bien la propuesta representa un avance institucional en función de los objetivos y las expectativas planteadas, su alcance puede caracterizarse como puntual y de impacto limitado. El conjunto de objetivos declarados y actividades desplegadas en diversos ámbitos de interacción regional, si bien necesarios, resultan insuficientes en el horizonte más amplio de construcción de una “identidad regional”. Por supuesto, el programa no tiene como objetivo principal la construcción identitaria –como si semejante empresa fuera posible en el marco de una política pública regional aislada–, sin embargo, incluye como supuesto que el aumento de la información sobre la integración, sumada a la participación de la población a través de diversos canales –redes de intercambio, cumbres sociales y el Parlamento del Mercosur por voto directo– y la capacitación de cuadros dirigenciales conduce *per se* a la conformación de una identidad regional “mercosureña”; tal como el nombre del programa sugiere.

En el caso europeo, al menos hasta su crisis en curso, la paulatina conformación de una “ciudadanía europea” se sustenta en la experiencia vital de vastos sectores de la población –sobre todo de los jóvenes– que, gracias a profundas redes de comunicación e infraestructuras de transporte integradas y a numerosos estímulos socioinstitucionales (como, por ejemplo, los vuelos aéreos *low cost*), ven favorecido su masivo intercambio laboral y educativo y el ensamble de familias binacionales de personas con diferentes lenguas y hábitos culturales en un espacio común. Así, la “experiencia europea” pasa a ser tangible en el ámbito de la vida cotidiana para amplios conjuntos sociales dado el cúmulo de estímulos materiales y simbólicos para ello, en el intento de dar sustento empírico al lema “unidad en

la diversidad”. La expectativa implícita sugiere que a partir de esta europeización horizontal se irá paulatinamente conformando un sentimiento de pertenencia o identificación europea que, en última instancia, operará como sustento legitimante –*de facto*– del andamiaje institucional creado.

Esta instancia finalmente, puede ser pensada como el último eslabón de la secuencia funcionalista, concepción predominante que ha motorizado la conformación del espacio europeo unificado. En su faceta normativa el funcionalismo proponía un esquema de integración no basado en “identidades”, sino en intereses económicos y geopolíticos concretos desplegados en una secuencia gradualista y sectorial (Malamud y Schmitter, 2006). De esta manera, se asumía que con la consagración del mercado único, la moneda común y el establecimiento de una “ciudadanía europea”, los problemas del “viejo nacionalismo” –y de su forma política “Estado”, responsable de odios, guerras y antagonismos xenófobos– devendrían cosa del pasado. El “zenit funcionalista” descansaba en el supuesto de que una vez consolidados los pilares de la economía comunitaria se sentarían las bases no solo para la unidad política, sino también del surgimiento de una “lealtad” europea por parte de los ciudadanos involucrados.

La institucionalidad europea ha decantado en lo que se ha teorizado como un novedoso sistema político multinivel de carácter “posnacional” o “postwestfaliano” dado que no pretende ni una vuelta al tradicional Estado-nación ni la conformación de un nuevo “superestado” federal. Se trataría más bien de un experimento que supone una redefinición de la soberanía, la democracia y la ciudadanía más allá del tradicional Estado-nación con base territorial. El proyecto europeo, así planteado, adquiere en el plano retórico y discursivo una carga fuertemente positiva como proyecto progresista, moderno y “liberal” que representa una respuesta eficaz a la globalización. Consecuentemente, la singularidad del proceso político europeo se presenta al mundo como paradigma o modelo de integración regional a seguir o emular. La UE como proyecto político, económico o social sustenta su legitimidad en un doble plano. Por un lado, en el nivel formal del protocolo jurídico democrático con base en el conjunto de tratados internacionales de carácter intergubernamental que incluyen algunos elementos de supranacionalidad. Y por otro, en el plano de la política real, en un acuerdo tácito –más allá de todo protocolo– entre élites y ciudadanías de garantizar el mantenimiento en lo sustancial del Estado de bienestar, velando por el equilibrio interno en el marco de la sociedad de mercado, pero combinada con el énfasis en la inversión social. Sin embargo, la actual

crisis existencial de la UE (Sanahuja, 2012) parece evidenciar el carácter difuso y problemático del sentido de “lealtad europea” pretendido. La actual crisis financiera internacional –de alcance mundial, pero con epicentro en el espacio europeo– da cuenta de los límites del diseño institucional así conformado. Las políticas de recorte del gasto público –que incluye una paulatina erosión del Estado de bienestar a partir de mediados de los setenta– se vinculan a un proceso de descolectivización y de reindividualización masiva (Castel, 2004). El actual proceso de crisis parece haber roto el

... consenso implícito entre élites y ciudadanía en el que se ha basado la construcción europea, por el que se aceptaba un proceso de reubicación de competencias soberanas en Europa, dirigido en gran medida por “eurócratas” no electos, en la medida que ello suponía mejoras tangibles en bienestar y derechos (Sanahuja 2012: 65).

En este escenario de crisis, no solo financiera, económica, política, social, sino además existencial en la medida que se estaría en presencia, y de manera creciente, de una brecha o desacople flagrante entre la institucionalidad de la UE y los europeos del común.

Para el caso de la Argentina y Brasil, las identificaciones nacionales llevan como marca de origen “destinos de grandeza” que no pueden ser pensados sin tener en cuenta la gravitación del pensamiento positivista de las élites en el siglo XIX que invisibilizaba las racionalidades de raigambre no europea propias de la cultura popular latinoamericana (Argumedo, 1993). Según Carlos Altamirano (2008), la importancia de las élites culturales e intelectuales desde mediados del siglo XIX y principios del XX radica en la búsqueda de la especificidad nacional, como síntesis conflictiva entre los esquemas simbólicos importados y la realidad socioterritorial y cultural local. Una especificidad progresivamente forjada en el contexto de la construcción y consolidación del Estado-nación moderno basado en el paradigma de la civilización y barbarie. La elaboración intelectual de los imaginarios nacionales a través de la literatura y el ensayo político se sustentaron en una serie de canales institucionales que amalgamaron la identificación y los lazos afectivos de las mayorías entre el Estado-nación, el territorio, y un conjunto de valores culturales propios. Para el caso de la Argentina, mecanismos institucionales en expansión, como de la escuela pública y el servicio militar obligatorio, dieron cohesión a una gran heterogeneidad cultural y socioterritorial –aumentada por el fenomenal impacto

demográfico de la inmigración europea masiva— generando identificación con el Estado moderno en formación. Este aluvión de inmigrantes europeos, sin vínculo con el legado histórico y cultural del conglomerado mestizo-criollo macerado por tres siglos de colonización española y siete décadas de luchas como país independiente, junto con la consolidación del modelo agroexportador con núcleo en Buenos Aires, oficiaron de referencia empírica de la nación imaginada por sus élites como sucursal de Europa, imaginario sustentado en la apariencia fenotípica occidental de la población en la región central pampeana y crecimiento exponencial de la renta agraria. Estos rasgos identificatorios de la Argentina moderna, como consecuencia del proyecto de país de sus élites autóctonas, terminaron de operar su escisión como nación distintiva respecto del conjunto de países latinoamericanos signados por el atraso y la “barbarie”.

En el caso de Brasil, la institución monárquica primero, y republicana después, ofició de factor aglutinador de la enorme heterogeneidad de pueblos y culturas y el vastísimo territorio. La renovación de los imaginarios modernizadores se operó hacia 1920-1930. En Brasil con el llamado movimiento cultural modernista que resignificó radicalmente la mirada sobre el “Brasil profundo”, o *sertão*, incorporándolo en términos simbólicos como parte legítimamente constitutiva de la especificidad brasileña la cual desbordaba el marco del *ordem e progresso* construido por la visión positivista de las élites gobernantes del *café com leite*, radicadas en el eje Minas Gerais-San Pablo. Con todo, el Brasil se fue autopercebando como país-continente y también como continente-isla, a espaldas del resto de las naciones suramericanas hispanoparlantes. En la Argentina, los cambios tienen su correlato en el surgimiento de una élite populista vinculada al nuevo escenario intelectual en concordancia con el surgimiento de partidos políticos populares y la emergencia de la cultura popular masiva: teatro, folletín, música popular, y el surgimiento de escritores de origen más plebeyo que los tradicionales (Altamirano, 2008: 18). En Brasil la masividad de la modernización fue más tardía a través de la música y el cine a través de movimientos culturales como el tropicalismo y el *cinema novo*. Hasta la década del setenta la integración económica y social en ambos países estaba estrechamente vinculada a la integración simbólica (Wortman, 2009). Según Ana Wortman, en los noventa se produce un quiebre significativo en el marco de crisis social sin precedentes en nuestros países. La vinculación que antaño se establecía entre integración económica y aspectos socioculturales se transforma de manera sustancial al concentrarse gradualmente

la propiedad mediática y sus grupos económicos como nuevos diseñadores de modelos culturales. Los jóvenes comparten un universo simbólico de imágenes producido poderosamente por las tecnologías de comunicación multimedial que permiten el ensamble y sinergia entre diversos canales, web, redes sociales, televisión, publicidad, cartografías digitales en múltiples dispositivos fijos y móviles. Si antes el trabajo y la política generaban discursos de identidad, de un *nosotros* con relación a otros, en el mundo de la sociedad de consumo los imaginarios derivan más de los productos de consumo de la industria multimediática con débiles contrapesos de otras esferas de la política, la religión e identidades colectivas. Si se considera el nivel de desconocimiento evidenciado –o bien, de intereses sesgados– de las corporaciones de medios con relación al proceso de integración regional es pertinente resaltar que estos nuevos diseñadores culturales refuerzan –de hecho– los estereotipos nacionales, la versión más degradada de la identificación nacional en sentido restringido.<sup>12</sup>

La vigencia de la intergubernamentalidad, reforzada simbólicamente por la plena vigencia de las identificaciones nacionales, está estrechamente consustanciada con una concepción de lo nacional que excluye una eventual autoconciencia de pertenencia a la región. En rigor, se evidencia la carencia de una “narrativa regional” de carácter inclusivo e integral que alcance niveles de legitimación de arraigo popular. En este sentido, cabe indagar en la redefinición del paradigma de integración regional, no solo en la incidencia de las imágenes internalizadas heredadas en el devenir histórico, sino también, y fundamentalmente, en las condiciones y procedimientos socioinstitucionales contemporáneos de producción y reproducción simbólica masiva que van más allá de la sola implementación de una política puntual –por caso, el programa Somos Mercosur– en el marco estrecho del intergubernamentalismo y del omnipresente horizonte económico-comercial.

---

12 Según Palermo y Saraiva, en lo que refiere a la relación entre las sociedades de la Argentina y Brasil, se percibe una difusa simpatía recíproca todavía atravesada por desconfianzas, prevenciones y muchos preconceptos, “los brasileños suelen llamar a los argentinos de ‘hermanos’ –así, en castellano–, pero hay en ello una carga semántica ambigua: ironía tanto como aprecio. Desde luego brasileños y argentinos tenemos poca historia en común y el grado de desconocimiento mutuo es fenomenal” (2004: 7). Se explica así el predominio de estereotipos respecto del otro en los imaginarios de uno y otro lado de la frontera, moldeados en muchos casos por el mercado turístico, “Buenos Aires, ciudad europea con más librerías”, “Brasil, playa, garotas y carnaval”, o directamente desde el más rancio prejuicio, “Paraguay, país del contrabando” o “Uruguay, paisito” en detrimento de un conocimiento más profundo del rico legado cultural de cada uno de nuestros países.

Vázquez (2009) sostiene la necesidad de avanzar hacia instancias de supranacionalidad como una forma de revertir los problemas diagnosticados, pero advierte sobre frenos muy importantes en la defensa de un cierto tipo de soberanía formal y de los límites del nacionalismo. Advierte que en el marco estrecho del institucionalismo intergubernamental no es posible resolver tal déficit ideacional. Su superación requeriría, como requisitos de mínima, una articulación sinérgica entre voluntad política, cambios en la “distribución de conocimiento” sobre la región –para utilizar la terminología constructivista– y el despliegue (con el financiamiento consecuente) de políticas regionales de alto impacto, principalmente de los países más grandes, Brasil en primer término, la Argentina en segundo lugar. En este punto cabe preguntarse, ¿qué políticas deberían implementarse para que los gobiernos presionados por las demandas sociales inmediatas no asuman como “gasto innecesario” la inversión requerida para la superación de los déficits del Mercosur?

En el marco del intergubernamentalismo se impone la voluntad del más fuerte, lo cual refuerza las asimetrías y recelos de unos contra otros. Desde el punto de vista de las identificaciones, el Mercosur aparece como portador de la promesa de unidad latinoamericana al tiempo que esquema económico de carácter instrumental en articulación con imágenes internalizadas de sociedades “egoístas” y, en algún sentido, rivales. La cuestión aparece como una paradoja o rompecabezas con piezas que no encajan. ¿Cómo pedirle al Estado nacional que realice acciones que desborden su propio territorio en un doble sentido, jurisdiccional como ideacional? ¿Cómo ser lo que él no es?

El Mercosur como proceso, sin dudas, ha avanzado en la sustentación material en términos de flujos comerciales ampliados –más allá de las altas y bajas de cada coyuntura–, de creación de instancias institucionales, de proyectos de cooperación estratégica compartidos (incluso en las áreas “sensibles” como el sector militar y nuclear) y de crecimiento de redes sociales de intercambio. Sin embargo, es posible afirmar que en términos de sustentación simbólico-ideacional, los intentos en pos de la formación de una “identidad regional” o de un sentido de “destino compartido” del horizonte latinoamericano a partir de iniciativas como el programa Somos Mercosur, o las diversas apelaciones de principios de nivel discursivo, han sido modestos e insuficientes frente al peso del carácter intergubernamental de la institucionalidad regional creada y la “inercia” de las identificaciones nacionales en sentido restringido que excluyen lo regional como

instancia de pertenencia. Frente a la ausencia de una construcción simbólica cohesionante a escala regional resta en el plano de los imaginarios, por un lado, el decantamiento de representaciones nacionales realmente existentes que bregan por “maximizar sus beneficios” en la instancia regional y, por otro, el conjunto de imágenes estereotipadas respecto del otro a integrar, construidas y potenciadas muchas veces por la influencia mediática y el mercado turístico cuando no por el más rancio y pueril preconcepto de corte chauvinista o “patrioteril”. Ahora bien, ¿es fácticamente posible (o aun deseable) la emergencia o construcción de un “nivel supranacional” en cuanto recurso o llave de tipo funcionalista o tecnocrática como modo de eludir, neutralizar y desactivar los aspectos obstaculizadores de las diversas identificaciones territoriales configuradas a escala nacional? ¿Es posible (o aun deseable) transfigurar la densidad histórico-cultural de nuestros pueblos y naciones tal como el paradigma constructivista parece propender? En definitiva, ¿es posible concebir una unidad política a escala regional –algo más que un mero organismo de cooperación intergubernamental– sin un *demos* latinoamericano que en última instancia la legitime?

### **Integración latinoamericana.**

#### **¿Id-entidad(es) compartida(s) más allá (y más acá) de la intergubernamentalidad y las asimetrías?**

El marco general de la perspectiva constructivista permite visualizar aspectos que los enfoques dominantes en las relaciones internacionales soslayan a la hora de abordar los procesos de integración regional y que, a la luz de la evidencia empírica, cobran creciente centralidad, a saber: los factores ideacionales que incluye el conjunto heterogéneo de ideas, representaciones, imaginarios y adhesiones afectivas respecto de sí mismos y del otro a integrar.

Desde la mirada constructivista es posible afirmar que, para el caso de la nueva agenda del Mercosur, la estructura institucional devenida de escaso énfasis supranacional coadyuva a la fragmentación del conjunto al cristalizar las asimetrías socioterritoriales y productivas condicionando la pretendida profundización del proceso. Los intereses e identidades que el esquema institucional “mercosureño” hasta ahora plasmado moldea no son otros que las identificaciones e “intereses nacionales” reforzados, en el sentido restringido del *nacionalismo de patria chica*. En este marco, el significado regional colectivo que deviene luego de la construcción

intersubjetiva, se encuentra acotado a los requisitos de mínima de no-agresión, de ampliación del espacio económico y del aumento de coordinación intergubernamental en foros internacionales. Las políticas de inspiración constructivista desplegadas hasta el momento, como el programa Somos Mercosur, pueden caracterizarse como insuficientes y poco penetrantes, dado que se encuentran constreñidas por el sesgo intergubernamental y comercialista de la institucionalidad regional creada. De esta manera, y en consonancia con Colacrai, Fabri y Russell y Tokatlian, se afirma la existencia de un déficit, no solo de tipo institucional, productivo y de participación social, sino también, y fundamentalmente, *simbólico-ideacional*, lo cual promueve la necesidad de generar ideas-fuerza en sintonía con una construcción identitaria compartida, en línea con el *we-feelings* constructivista. Se sostiene que dicho desafío difícilmente pueda generarse a partir de una cultura centrada únicamente en lo económico, tal como el propio nombre del espacio regional creado –Mercosur– sobredetermina, pero tampoco puede generarse desde una política regional que deje de lado, o le otorgue un carácter meramente tangencial, a la dimensión simbólico-identitaria involucrada no solo en el nivel de las élites económicas y gubernamentales sino, y fundamentalmente, en el plano de las anchas y heterogéneas bases populares.

Ahora bien, frente a la valoración positiva de los aportes del constructivismo en cuanto a su potencialidad para identificar aspectos ideacionales que intervienen vívidamente en los procesos de integración resulta fecundo establecer paralelamente sus límites epistémicos. En primer lugar, el traslado de la ecuación *identidad + intereses = comportamientos* se realiza a la manera –vaya paradoja– conductista. Esto es, de una manera mecánica y lineal que conlleva el supuesto de que la sola estrategia simbólico-cognitiva allana el camino hacia la integración plena. En este sentido, resulta fecundo considerar la advertencia de Bourdieu (1999) respecto del estatuto del poder simbólico inherente a los procedimientos cognitivos impulsados por el constructivismo. El autor sostiene que el poder simbólico posee una capacidad de eufemización respecto de otros poderes debido a su carácter de poder subordinado a la estructura de relaciones de fuerzas, no ya simbólicas, sino estrictamente reales.<sup>13</sup>

---

13 Dice Bourdieu: “el poder simbólico como poder de constituir lo dado por la enunciación de hacer ver y creer, de confirmar o de transformar la visión del mundo y, por ello, la acción sobre el mundo, por lo tanto el mundo; poder casi mágico que permite obtener el equivalente de lo que es obtenido por la fuerza (física o económica), gracias al efecto específico

Para el autor, las prácticas cognitivas, en cuanto subordinadas a otras prácticas de poder, participan en la arena política de manera eufemística respecto de las determinaciones de aquellas, elaborando narrativas de sentido plausibles de organizar las acciones y las prácticas de los actores participantes en el campo de fuerzas en pugna.

Lo interesante del planteo consiste en visualizar a los factores simbólicos-ideacionales no como mero epifenómeno del contexto sociopolítico y la economía, sino como su catalizador que, al condensar y cristalizar en ese plano, procesos generados en esas otras esferas comienza a proyectarse, incidiendo de manera eufemística, en las condiciones que lo produjeron. Sin embargo, conviene no soslayar que el poder simbólico requiere como condición de posibilidad, para poder producir efectos reales, la obtención de legitimidad conquistada en el campo de las relaciones de poder –poder legitimado mediante la política– a las cuales les es tributaria.

La estrategia constructivista resultaba funcional al contexto europeo debido a que allí se consideraban saldados ciertos requisitos políticos y económicos, al menos en los países fundadores de la UE y hasta los momentos previos a su crisis existencial en curso. En términos realistas, existía un amplio consenso –aunque de manera moderada y gradualista (Aguilera Prats, 2005)– por parte de las élites europeas –más allá de las tensiones y disputas latentes entre intergubernamentalismo y supranacionalidad– en torno al imperativo geopolítico de consolidar la UE ampliando y profundizando el espacio europeo.

Y ese poder se expresa no únicamente en las relaciones internacionales entre Brasil y Argentina y demás países involucrados, sino además en el interior de las propias estructuras sociales “domésticas”, en las relaciones de poder intra y transnacional. En este sentido, la integración regional no sería de un compartimento de las “relaciones internacionales”, sino de relaciones societales, con otras sociedades, sí, pero fundamentalmente dentro (intra) de las propias estructuras sociales, que no se corresponden con una esfera de circularidad perfecta y homogénea de carácter “impermeable” o “incontaminado”, sino que se encuentran atravesadas por múltiples

---

de movilización, no se ejerce sino si él es reconocido, es decir desconocido como arbitrario. Esto significa que el poder simbólico no reside en los sistemas simbólicos [...] sino que se define en y por una relación determinada entre los que ejercen el poder y los que lo sufren, es decir, en la estructura misma del campo donde se produce y se reproduce la creencia. Lo que hace el poder de las palabras y de las palabras de orden, poder de mantener el orden o subvertirlo, es la creencia en la legitimidad de las palabras y de quien las pronuncia, creencia cuya producción no es competencia de las palabras” (1999: 71-2).

fuerzas y tensiones a diversas escalas. En rigor, toda formación nacional es transsocietaria. En este sentido, la cuestión no se reduce a la pretendida construcción material y simbólica de la región, sino al grado de apropiación social en el nivel nacional (acá) de la estructura polítoterritorial creada a escala regional (allá). La cuestión nodal a resolver es cómo lograr en el plano ideacional que el “allá” sea “acá”. Esto es, la región no solo como idea rectora o intercambio material tangible, sino como id-entidad con base territorial *hecha cuerpo*, que emerge como lo propio. *Latinoamérica* como la esquina de mi casa.

Desde este planteo, se previene el riesgo de asumir el enfoque constructivista de manera paradójica: conductista en lo metodológico e ingenua en lo político. En este sentido, el desarrollo y movilización de redes y organizaciones sociales, académicas, culturales, sindicales y productivas a escala regional y la implementación del voto directo de los diputados regionales en el Parlasur conllevan expectativas en torno a la movilización y apropiación social del proceso integrador en dirección hacia la conformación de una ciudadanía regional. Sin embargo, estas redes y organizaciones presentan una serie de limitaciones (Serbin, 2009) debido a que dichas redes no ofrecen un contrapeso al alcance de la acción del Estado, en términos de capacidad operativa y función legitimadora, además de evidenciar una difícil articulación con problemáticas que exceden las lógicas sectoriales y específicas que las constituyen. Lo mismo puede decirse de la elección directa de diputados del Parlasur, al menos aquí en la Argentina, se llevaron a cabo en 2015 juntamente con la elección de la máxima autoridad nacional con el desconocimiento o la apatía del grueso de la ciudadanía cuya “libido” política estaba concentrada en la sucesión presidencial.

Un segundo nivel de interpelación al constructivismo opera en un nivel ontológico, a partir de elementos de la antropología posconstructivista. Este enfoque apunta a la superación de los esquemas binarios esencialismo/constructivismo, subjetividad/objetividad, sujeto/objeto. Desde esta perspectiva, las identidades, si bien son una construcción política (instancia subjetiva, imaginaria e ideacional), nada tienen de natural, poseen un carácter relacional y no son autoengendradas; no dejan de ser expresión de lo real. Detener la reflexión en aquella primera premisa implicaría dejar de ver que las identidades ofician de marcos de percepción, referencia y significación que guían y motorizan la acción efectiva de los grupos y personas (Grimson, 2011). En este sentido, se materializan no solo en el plano imaginario, retórico o argumental sino estrictamente real, en tanto se

internalizan como *habitus* (Bourdieu, 1999). Lo identitario no estaría necesariamente determinado de antemano al no poseer un carácter esencial o prepolítico, su contenido y alcance dependerá de la dinámica sociopolítica de cada contexto que se trate en función de coordenadas histórico-geográficas específicas, pero tampoco se reduciría a meros juegos de sentido, en buena medida arbitrarios o “fccionales”, impuestos de arriba hacia abajo por parte de los productores simbólicos por excelencia, las élites culturales e intelectuales. Los procesos históricos y socioterritoriales sedimentan identificaciones y parámetros culturales que no son meramente imaginados o predeterminados (Grimson, 2011) en la medida que *se hacen cuerpo* y comienzan a formar parte de la cotidianeidad de los sujetos sociales involucrados.

El planteo permite visualizar que todo camino de construcción identitaria es de “ida y vuelta”. El constructo –de resultar eficaz en términos de apropiación social– “se esencializa”, cobra vida y comienza adquirir una autonomía históricamente situada. Si se considera las experiencias históricas en la conformación de unidades políticas en América Latina en el siglo XIX, se constata que una vez autonomizada la Nación y su identidad nacional de sus “contextos de fabricación” y de sus promotores originales (las élites políticas e intelectuales), es reapropiada por espectros más amplios de sujetos sociales y políticos provenientes de sectores populares ya en otros contextos –aunque no necesariamente en una connotación “frankensteineana”–. Una suerte de reinvestimiento plebeyo más allá de los fundamentos originarios. Se trataría, por lo tanto, de sedimentaciones permanentemente erosionadas, apuntaladas y reconfiguradas en la medida que están inmersas en la incesante dinámica sociopolítica de reapropiación y resignificación por parte de conjuntos sociales ampliados. Sujetos creativos y a la vez condicionados que son interpelados incesantemente por un variado menú de constructos plausibles de metabolizar y refractar, o cualquier otra cristalización intermedia, oblicua, parcial o lateral difícilmente predeterminable.

El enfoque posconstructivista establece una distinción clave entre cultura e identidad como conceptos no equivalentes. Lo cultural alude a las prácticas, creencias y tramas de significados rutinarios, configuraciones culturales, fuertemente sedimentadas, mientras que lo identitario refiere a los sentimientos de pertenencia en agrupamientos fundados en intereses colectivos. Personas de diferentes países pueden bailar el tango, lo cual no significa que se sientan parte de un mismo colectivo. Este planteo tiende

a trascender el constructivismo ingenuo que no percibe que en tiempos de globalización no se trata solo de encuentros interculturales a modo de puentes de intercambio horizontal, sino también, fundamentalmente, de relaciones de poder, desigualdades, imposiciones, jerarquías y resistencias, y afirmar esto no es esencialismo (Grimson, 2011).

Nada indica –tal como lo muestra la actual crisis existencial europea– que el contacto multicultural, transnacional o cosmopolita derive necesariamente, *per se*, en una identificación masiva con la idea de Europa como unidad, a pesar de los esfuerzos desplegados y los cuantiosos recursos asignados a través de las diversas agencias de ese inédito y peculiar conglomerado multinivel llamado Unión Europea, que permiten el vasto conjunto de movilidades, desplazamientos e interacciones inter/transsociales de ciudadanos con pasaporte de la UE. De la misma manera, compartir los mismos valores o experiencias culturales no significa compartir un mismo sentido de pertenencia a un colectivo.

Desde esta distinción clave, el problema político nodal consistiría en dilucidar el modo de pasar del reconocimiento –e incluso la celebración– del vasto caleidoscopio del espacio cultural latinoamericano a los sentidos de pertenencia compartidos por parte de las amplias y heterogéneas mayorías populares interpeladas por los procesos de integración.

En este sentido, permanece aún latente una posible nueva capa de pertenencia territorial a escala latinoamericana, al menos en términos teóricos. Un potencial ámbito de pertenencia, Latinoamérica, que hasta el momento solo se manifiesta como instancia o registro polisémico de tipo geográfico-corológico, turístico, literario, fólclórico, ético-político, ideológico o geocultural, pero que en todo caso no termina de arraigar en el nivel identitario. América Latina como entidad geocultural parece más bien expresar una constante apuesta liminar por constituirse como lugar de pertenencia que se sedimenta en términos de promesa identitaria en inminente concreción siempre inconclusa.

Por último, una interpelación al constructivismo desde los dispositivos conceptuales de la geografía contemporánea. La geografía aporta elementos para pensar la tríada identidad(es)-política-espacio en el proceso de conformación de unidades polítoterritoriales a escala regional. La incorporación de la dimensión espacial permite complejizar la conceptualización sobre integración regional restringida a los diseños políticoinstitucionales o a mecanismos para la ampliación del mercado. A partir de los dispositivos analíticos de la geografía es posible considerar las formaciones espaciales

vigentes como dimensión condicionante –por su rugosidad territorial, en términos de Milton Santos<sup>14</sup> frente a los intentos por ratificar la territorialidad heredada o por transformarla y (re)configurarla. No se trataría, por lo tanto, de teorizar la “integración regional” en general ni tampoco de analizar cualquier tipo de identificación y representación asociada o contingente, sino de abordar el problema de la integración como proceso político singular que solo puede manifestarse como tal en el interior de una formación espacial particular, histórica y geográficamente situada, desde adentro, con todas sus sedimentaciones culturales e identitarias específicas. América Latina como materialidad concreta, históricamente situada, con toda su densidad histórica y cultural, y también como significante-lugar investido por parte de sujetos políticos concretos en incesante proceso de resignificación y reapropiación. En este sentido, no hay un modelo de integración a adoptar, sino tantos posibles como territorios (es decir, espacios geográficos, sociedades, pueblos con sus imágenes e identificaciones) que se consideren.

El enfoque hasta aquí esbozado habilita una línea de investigación en la cual pueden articularse procesos de subjetivación y de espacialización indagando las actuales condiciones de posibilidad (sociopolíticas, institucionales, ideacionales) para la eventual emergencia de un “sujeto de la integración latinoamericana”. Un enfoque que anude en un solo movimiento los factores estructurales “duros” con políticas de identificación territorial –que incluyen elementos subjetivos, simbólicos e imaginarios, preliminarmente intangibles– que los conciben y –en alguna medida– los constituyen.

Desde este planteo teórico, se abre un campo problemático para el desarrollo de políticas públicas regionales en articulación con las instancias Unasur-CELAC-ALBA-Mercosur, pero implementadas por los Estados nacionales dentro de sus territorios jurisdiccionales por medio de las propias agencias estatales que tengan como horizonte la configuración de imaginarios regionales acordes con la “cultura de la unidad” y políticas de identificación latinoamericana, no en detrimento de las identidades nacionales sedimentadas –ni tampoco como su complementación o extensión–, sino como su relanzamiento. Desde esta mirada, América Latina no es un lugar

14 El concepto de *rugosidad territorial* refiere a las formas espaciales heredadas entendidas no como meras “formas”, sino como instancias materiales portadoras de densidad histórico-cultural, las cuales intervienen vívidamente en la producción de formas geográficas presentes y futuras. Esta “inercia territorial” es la que permite que *el pasado esté presente* condicionando la potencial reconfiguración territorial según nuevas lógicas y paradigmas (Santos, 2000).

sino un *entrelugar* (Antelo, 2014), un algo que no existe, intangible (lo que existe como real-geográfico son las naciones “desvencijadas” y las determinaciones globales que las atraviesan) que permite ir más allá de la dicotomía subjetivo/objetivo, regional/ nacional o intergubernamentalidad/ supranacionalidad como esquemas binarios, o “frazadas cortas” que tapan o bien la cabeza o bien los pies, en el intento de contener analíticamente la cuestión. No se trataría entonces de intercambiar la identidad nacional, “ese viejo constructo que ya no sirve más en tiempos de globalización”, como pareciera sugerir cierta literatura académica europea apologética de lo “posnacional”,<sup>15</sup> por una nueva y eventual “lealtad regional” en emergencia. En cuanto entrelugar, Latinoamérica “ya existe”, está entre nosotros, no hay que inventar nada. Latinoamérica es la esquina de mi casa. No hay otro modo de ser latinoamericano, sino siendo lo que ya venimos siendo... argentinos, uruguayos, ecuatorianos, brasileños, etcétera, identidades nacionales reapropiadas en un nuevo universo de sentido.

Desde la perspectiva aquí asumida, Latinoamérica oficia de significante-paraguas o de emplazamiento simbólico-identitario, *locus* del re-empoderamiento de nuestras nacionalidades relanzadas en el vértigo de la (des) globalización en creciente redefinición e interpelación, y próximo a la categoría de extimidad (Antelo, 2009)<sup>16</sup> de cada una de las identificaciones nacionales, lo cual implica concebir lo propio, lo íntimo, lo que me identifica, como algo, a la vez, exterior: “soy aquello que está fuera de mí”, y viceversa: “soy allá donde no estoy”. Un horizonte de autoafirmación de las nacionalidades latinoamericanas en incesante proceso de construcción-reconstrucción-relanzamiento como lugar constituyente o “contenedor-continente”. Así, desde la dimensión simbólico-identitaria aquí concebida, de la misma manera que Bolivia es un Estado plurinacional, Latinoamérica devendría una suerte de “Nación pluriestatal”, por supuesto no en el sentido jurídico de Nación, sino más bien en un sentido casi antropológico. ¿Qué formato político-institucional –con las consiguientes prácticas y modalidades

15 En autores como Habermas (1998).

16 Categoría de inspiración lacaniana que se construye sobre el término de intimidad. Ofrece una alternativa a las nociones de interior/exterior o mundo subjetivo/mundo objetivo, que solo tienen sentido en el nivel más puramente imaginario. *Extimidad*, por el contrario, permite establecer que lo más interno, lo más íntimo, se encuentra, paradójicamente, en el exterior, en lo expuesto y abierto, emerge a partir de la presencia de un cuerpo extraño que reconoce una ruptura constitutiva de la intimidad. Implica grados de imbricación, no ya con lo diferente sino con lo “inexplorado del otro en mí” (Antelo, 2009). Un nuevo redescubriendo del “nosotros” latinoamericano no referenciado en el espejo occidental sino en nuestro propio “pampa y sertão”.

políticas de intervención y construcción del *ir siendo* latinoamericanos—podría derivarse desde esta concepción?

## Bibliografía

- Aguilera de Prat, Cesáreo (2005). “Estrategias partidistas y construcción europea”. Working Paper (Institut Universitari d’Estudis Europeus), N° 3.
- Alemán, Jorge (2012). *Soledad: común. Políticas en Lacan*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Altamirano, Carlos (dir.) (2008). *Historia de los intelectuales en América latina*. Buenos Aires: Katz.
- Anderson, Benedict (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ansaldi, Waldo (2001). “La seducción de la cultura, mucho más que un mercado”. *Encrucijadas*, a. 1, n° 4, pp. 64-77.
- Antelo, Raúl (2009). *Lo argentino-brasileño: una topología de la extimidad*. Contribución preparada para el Congress of the Latin American Studies Association, Río de Janeiro.
- (2014). *Imágenes de América Latina*. Saenz Peña: EDUNTREF.
- Argumedo, Alcira (1993). *Los silencios y las voces en América Latina. Notas sobre el pensamiento nacional y popular*. Buenos Aires: Ediciones del Pensamiento Nacional.
- Besse, Juan y Escolar, Cora (2002). “Editorial”. *Litorales*, revista electrónica de Ciencias Sociales y Geografía, n° 0.
- Botelho, André (2009). “Pasado futuro de los ensayos de interpretación del Brasil”. *Prismas*, vol. 13, n° 13, pp. 183-196.
- Bourdieu, Pierre (1999). “Sobre el poder simbólico”. En *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: Eudeba.
- Caballero Santos, Sergio (s/f). “El Mercosur, el constructivismo y una manera diferente de acercarse a la integración regional”. Departamento de RRII de la Universidad Autónoma de Madrid.

- Caetano, Gerardo; Vázquez, Mariana y Ventura, Deisy (2008). "Reforma institucional del Mercosur. Análisis de un reto". Documento de Trabajo, CEFIR.
- Castel, Roberto (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Clementi, Hebe (1996). *La dimensión cultural del Mercosur*. Buenos Aires: CEA-CBC, UBA.
- Colacrai, Miryam (2004). *La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur*. Buenos Aires: CLACSO.
- Checkel, Jeffrey (1999). "Social construction and integration". *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 4, pp. 545-560.
- Fabrizi, Claudia M. (2005). "The Constructivist Promise and Regional Integration: An Answer To 'Old' and 'New' Puzzles. The South American Case". CSGR Working Paper N° 182/05.
- Fabrizi, Sergio (2009). "Estudios comparados UE-Mercosur". Conferencia dictada el 19 de noviembre en la sede de posgrado de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- García Delgado, Daniel y Nosetto, Luciano (comps.) (2006). *El desarrollo en el contexto posneoliberal*. Buenos Aires: CICCUS-FLACSO.
- Garretón, Manuel A. (coord.) (2003). *El espacio cultural latinoamericano. Bases para una política cultural de integración*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Genovese, Michael (1997). *Mujeres líderes en política: Modelos y prospectiva*. Madrid: Narcea.
- Grimson, Alejandro (comp.) (2007). *Pasiones nacionales: política y cultura en Brasil y Argentina*. Buenos Aires: Edhasa.
- (2011). *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Habermas, Jürgen (1998). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Herrera, Felipe (1970). *Nacionalismo, regionalismo, internacionalismo: América Latina en el contexto internacional*. Buenos Aires: BID, INTAL.

- Malamud, Andrés y Schmitter, Philippe (2006). “La experiencia de integración europea y el potencial de la integración del Mercosur”. *Desarrollo Económico*, vol. 46, n° 181, abr-jun, pp. 3-31.
- Martin, A. R. (2009). “Sopa de Letrinhas: ALBA, ALCA, MERCOSUL, UNASUL, NAFTA, CAN... Para onde vai a Integração Latinoamericana?”. En Arroyo, Mónica y Zusman, Perla (orgs.), *Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial*. San Pablo: Humanitas.
- Mayobre, José Antonio; Herrera, Felipe; Sanz de Santamaría, Carlos y Prebisch, Raúl (1969). *Hacia la integración acelerada de América Latina. Proposiciones a los presidentes latinoamericanos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Palermo, Vicente y Saraiva, Miriam (2004). “Alianza estratégica Brasil-Argentina: ¿propósito logrado, sueño, o desafío político?”. *Debate*, vol. 27, n° 4, p. 5.
- Paradiso, José (2007). “Europeísmo-Eurocentrismo”. *Puente @ Europa*, a. v, n° 34, pp. 57-65.
- (2008). “Orígenes y vigencia del concepto centro-periferia”. Diálogo con Giorgio Alberti y Arturo O’Connell. *Puente @ Europa*, a. vi, número especial.
- Peña, Félix (2009). “La integración del espacio sudamericano”. *Nueva sociedad*, N° 219. Disponible en: [www.nuso.org](http://www.nuso.org).
- Pereira, Marcelo (2006). *Ser y parecer. Balance de la iniciativa Somos Mercosur*, Serie Análisis y Propuestas. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Prats, Llorenç (1998). “El concepto de patrimonio cultural”. *Política y Sociedad*, n° 27, pp. 63-76.
- Quijano, Aníbal (1998). “La colonialidad del poder y la experiencia cultural latinoamericana”. En Briceño-León, Roberto y Sonntag, Heinz R. (eds.), *Pueblo, época y desarrollo: la sociología de América Latina*. Caracas: Universidad Central de Venezuela / Nueva Sociedad.
- Ribeiro, Darcy (1975). *Configurações histórico-culturais dos Povos Americanos*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan (2003). *El lugar de Brasil en la política exterior Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Sanahuja, José Antonio (2012). "Las cuatro crisis de la Unión Europea". En Mesa, Manuela (coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.
- Santos, Milton (2000). *La naturaleza del espacio: técnica y tiempo, razón y emoción*. Barcelona: Ariel.
- Serbin, Andrés (2009). "Ciudadanía e integración regional. Los desafíos de UNASUR y del ALBA". En Pinto, Julio (comp.), *Entre la integración y a fragmentación regional. El desafío político de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Eudeba.
- Vázquez, Mariana (2009). "La integración regional en América Latina desde las prácticas nacionales: hacia la identificación de ámbitos de avance en la integración latinoamericana". Capítulo Mercosur. Estudio ELARE-CLAEH.
- Wendt, Alexander (2006). "La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder".
- Wortman, Ana (2009). *Cultura y estrategia para el Mercosur*. Buenos Aires: FLACSO.
- Zusman, Perla; Haesbaert, Rogério; Castro, Hortensia y Adamo, Susana (eds.) (2011). *Geografías culturales: aproximaciones, intersecciones y desafíos*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras.



## **PARTE 4**

### **Visiones de conjunto**



# **Integración regional en América Latina contemporánea**

## **Lógicas diferenciales en el Cono Sur y Centroamérica**

Pablo Míguez

### **Introducción**

Los procesos de integración surgieron desde la segunda mitad del siglo xx alentados por el sistema internacional de estados y por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés) que pretendía regular el comercio internacional después del proteccionismo poscrisis mundial de los años treinta y de la Segunda Guerra Mundial en los cuarenta. En los años cincuenta, con la consolidación del acuerdo de Breton Woods y sus instituciones –además del liderazgo de Estados Unidos en Occidente y de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en el Este que supone la competencia global de dos sistemas económicos en la llamada “Guerra Fría”– se consolidó la idea de que el estímulo de los intercambios comerciales desalienta los conflictos armados y puede contribuir a no repetir el escenario bélico de la primera mitad del siglo.

Los procesos de integración fueron pensados como movimientos parciales, pero “en camino” hacia un libre comercio total, dada la imposibilidad de lograr este objetivo en un solo movimiento o en pocos años. Los movimientos en esa dirección fueron pensados por etapas incrementales de integración, acuerdos económicos regionales que pasaban sucesivamente de la zona de libre comercio a la unión aduanera, de esta al mercado común y luego a la unión económica y monetaria (Appleyard y Field, 1997: 461)

El caso paradigmático es el de la Comunidad Económica Europea, surgida del tratado de Roma de 1958 y que luego de casi sesenta años es el proceso institucionalmente más desarrollado que sirve de parámetro a

los restantes. A partir de este proceso, en diferentes regiones del mundo se generaron procesos similares, con profundidades y éxitos sumamente diversos. En América Latina estas ideas fueron promovidas por la CEPAL y generaron diferentes iniciativas, que tuvieron diversa suerte tanto en el Cono Sur como en Centroamérica y el Caribe. Así surgió la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960 y posteriormente la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980. El objetivo de la ALALC era poner los acuerdos bilaterales de comercio en la región en conformidad con las reglas del GATT, y crear una zona de libre comercio para luego avanzar hacia un mercado común. Ante la lentitud del avance de la liberalización del comercio, posteriormente, surgió la ALADI, que en cambio tuvo objetivos menos ambiciosos, sin plazos prefijados, sin abarcar todo el universo arancelario sino a grupos de productos y suspendiendo el principio de la nación más favorecida dentro de la región (Bouzas y Fanelli, 2002: 106-9). A causa de la crisis económica latinoamericana de los años ochenta casi no se registraron avances significativos. Recién con la llegada de la democracia y los acuerdos entre los presidentes de la Argentina y Brasil –Raúl Alfonsín y José Sarney, respectivamente– en 1988 se sentaron las bases para el posterior despegue del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991.

Debido a marchas y contramarchas de las economías de la región, y a pesar de las múltiples iniciativas precedentes, recién en los años noventa –al calor de la globalización neoliberal– estos procesos empezaron a cobrar cierta relevancia. Tras la caída del muro de Berlín, Estados Unidos consideró que había triunfado el modelo capitalista, especialmente en su versión anglosajona, y propuso la “Iniciativa para las Américas” como un proyecto para suprimir las fronteras aduaneras de todo el continente, desde Alaska a Tierra del Fuego. Ante la posibilidad cierta del avance de la propuesta –antecedente del proyecto ALCA de diciembre de 1994– la respuesta preventiva, pero no por ello contraria al orden neoliberal, fue la reactivación de numerosos bloques regionales, como el Mercado Común del Sur en 1991 con la firma del Tratado de Asunción entre la Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

El objetivo de este trabajo es reseñar a *grosso modo* las diversas iniciativas llevadas adelante en la región desde los años noventa y según los condicionantes referidos al modo de acumulación dominante, el tamaño y el grado de complejidad de la estructura económica y los condicionamientos geopolíticos de los países de la región. Por eso analizaremos por un lado

los países ligados al Cono Sur, diferenciando entre los vinculados al océano Atlántico y los vinculados al Pacífico y, por otro, los países de América Central y el Caribe.

### **La integración en el “Atlántico” sudamericano desde los años noventa**

El Mercado Común del Sur (Mercosur), que había despegado finalmente en los años noventa en el marco del “regionalismo abierto”, fue definido en el Tratado de Asunción de 1991 como un mercado común, pero de hecho es una unión aduanera formada por la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Como parte de la institucionalidad perteneciente a la ofensiva neoliberal (Kan, 2011), entró en vigor en 1995 luego de comprometerse a definir una política comercial común, a eliminar barreras no arancelarias, a llevar adelante un programa de desgravación automática y secuencial para todo el comercio intrazona y a definir un arancel externo común (AEC). Algunos sectores importantes (como el sector automotriz o azucarero) quedaron excluidos del programa general y tuvieron un acuerdo específico de intercambio compensado, por eso se trata de una unión aduanera “imperfecta” (Porta, Gutti y Bertoni, 2012: 292 y 297).

El espacio económico integrado debía servir para mejorar la inserción de la región en la economía mundial por medio de la negociación conjunta de los países miembros con el resto del mundo. El bloque había logrado establecer un fuerte aumento del comercio (de casi un 70% entre 1995 y 2000) dentro del bloque, pero no había podido morigerar ni tener relevancia en las crisis del real de 1999 ni en la crisis de diciembre 2001 en la Argentina. Pasar de una zona de libre comercio a una unión aduanera y de esta a un mercado común suponía desafíos institucionales y prácticas gubernamentales que distaban mucho de las decisiones habituales de los países y de los órganos del Mercosur, en que la imposición de salvaguardias o barreras no arancelarias recíprocas estaba al orden del día y marcaba la debilidad del proceso. En la recesión argentina 1998-2001, en la devaluación del real en 1999 y en la crisis argentina posdiciembre de 2001 no se pudieron coordinar políticas macroeconómicas ni políticas sobre el tipo de cambio o las tasas de interés entre la Argentina y Brasil. No había mecanismos de solución de controversias y predominaban esquemas intergubernamentales más que supranacionales (Kan y Pascual, 2011), y más precisamente, de la diplomacia “presidencial” del eje Argentina-Brasil. Ello ataba el futuro del

Mercosur al de sus socios principales, a tal punto que Uruguay y Paraguay reclamaban compensaciones y amenazaban permanentemente con salir del bloque, por tratarse de las economías más pequeñas y menos beneficiadas del proceso (Botto, 2015).

Pero desde 2003 en adelante se asiste a una revitalización del Mercosur con el compromiso político de los gobiernos de Brasil y Argentina de avanzar hacia una profundización de la integración e ir más allá de una mera “integración comercialista” y desde allí poder negociar como bloque frente al ALCA y la Unión Europea (Kan, 2015: 234-6). Como señala Pascual, la posición conjunta pasaba de una apertura “pasiva” a una “ofensiva”, en búsqueda de beneficios en las negociaciones hemisféricas y globales (Pascual, 2018). También podía servir como una plataforma mayor para obtener inversiones extranjeras directas (Katz, 2006). La política exterior de Brasil y Argentina intentó despegarse del alineamiento con Estados Unidos e incluso se trabaron las negociaciones del ALCA en el marco del fracaso de la Ronda de Doha de la OMC en septiembre de 2003. Frente a las negociaciones del ALCA, el Mercosur propuso un “ALCA light” y la eliminación de subsidios agrícolas de Estados Unidos ante la OMC. Finalmente, en diciembre de 2005 y en concurso con una movilización en Mar del Plata los países del Mercosur junto con Venezuela plantearon el rechazo al ALCA –tanto al original como a la versión más moderada– y desde allí articularon el crecimiento del proceso ante el avance de las políticas intervencionistas y neodesarrollistas en tres de los cuatro países.

El bloque del Mercosur, a pesar de los conflictos bilaterales por la imposición de cuotas (salvaguardias) desde la Argentina para proteger a la industria, fue impulsado desde Brasil en un intento de afirmarse como potencia regional en toda Sudamérica (Comini, 2016). Brasil asoció este avance en sus relaciones exteriores como parte de su estrategia neodesarrollista de crecimiento acelerado con políticas sociales y desarrollo de la ciencia y tecnología con su emergencia en el escenario mundial de la mano de los BRICS, de la creación del G-20 en el arco de la OMC por parte de la diplomacia brasileña y de la ampliación del G-8 al G-20 en temas financieros, sumando a la Argentina en la discusión de una nueva arquitectura financiera para hacer frente a la crisis internacional. La creación de la Unasur, con una impronta más política que comercial o económica iba en la misma dirección de “sudamericanizar” su política regional (Comini, 2016), aunque este también proponía proyectos de infraestructura financiado por el Banco

Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Los años 2000 se caracterizaron por la recuperación de la integración y la reactivación del comercio intrazona. En los primeros años, entre 2003 y 2006, las exportaciones totales del Mercosur crecieron a una tasa inédita del 22% de promedio anual, y las exportaciones intra-Mercosur un 26,1% anual. Las importaciones en ese período también aumentaron un 22%, pero las intrazona lo hicieron un 28%, mucho más que el 19,6% de extrazona (Porta, Gutti y Bertoni, 2012: 324-334). A su vez, las inversiones de capitales intrazona del Mercosur fueron casi exclusiva tarea de la internacionalización de capitales brasileños, en que el mercado argentino era estratégico para el control de la región en sectores tales como frigoríficos, cemento, cerveza y combustibles, y mostrando que la “complementación productiva” para promover el desarrollo de todos los países del bloque era más retórica que real. El sector automotriz, que goza de un régimen especial de comercio administrado entre la Argentina y Brasil (la política automotriz común o PAC) –y que representa el 50% del total de los intercambios bilaterales (CEPAL, 2014)– significó en los hechos una cesión del control del proceso a las terminales automotrices (filiales de empresas transnacionales) con importantes transferencias fiscales y escaso derrame al resto de la estructura productiva (Porta, Gutti y Bertoni, 2012: 336; Treacy, 2018).

Las asimetrías estructurales son significativas, debido a la gran heterogeneidad de los cuatro miembros y el peso de las políticas de promoción de Brasil en relación con los otros países: programas de promoción sectoriales, de exportaciones o de promoción regional, como la zona franca de Manaus. La presencia de “gobiernos progresistas” y el crecimiento del comercio intrarregional durante todo el período no fueron estímulo suficiente para que los países socios alcanzaran acuerdos estratégicos sobre la construcción interna y las relaciones externas del bloque (Porta, Gutti y Bertoni, 2012: 361).

Los intentos de expansión del bloque fueron alentados por la Argentina y Brasil, con éxitos moderados aunque simbólicamente relevantes. Como señala Comini, Brasil quería extenderse hasta América del Sur, pero la Argentina preferiría proyectarse aún más lejos, al espacio latinoamericano e incluir a otros países relevantes, como México, para contrabalancear el poder de Brasil. En 1996 se incorporaron Chile y Bolivia como miembros asociados, en 2003 se firmaron acuerdos de libre comercio con Perú y luego, en 2005, lo hicieron Colombia, Ecuador y Venezuela, esta última como

miembro pleno desde 2006 (Comini, 2016: 203-204). En 2006, la nacionalización de hidrocarburos en Bolivia, al inicio del gobierno de Evo Morales, que afectaban refinerías operadas por Petrobras generó tensiones entre Brasil y Bolivia, que no era socio pleno aún pero que podía ser incorporado. Néstor Kirchner fue el mediador (Comini, 2016: 171) y Lula Da Silva intentó bajar el tono de sus propios reclamos para no atentar contra el desarrollo incipiente de un proceso de izquierda en Bolivia (Mercadante, 2013). En su plan de avanzar en la integración sudamericana, el Mercosur –tras suspender a Paraguay por el derrocamiento del presidente Fernando Lugo– consiguió incorporar a Venezuela como miembro pleno del bloque en 2012 (propuesta su incorporación en 2006, luego del rechazo al ALCA, había sido resistido en Paraguay y por la burguesía industrial paulista) (Kan, 2015: 29).

Aun teniendo en cuenta esta evolución institucional, el proceso que condicionará el desempeño de la integración en toda América Latina será el impacto del crecimiento económico y el ascenso global de China. En los años 2000 la relación comercial de China con América Latina era muy poco relevante, pero de a poco China se fue convirtiendo en el mayor importador de *commodities* del continente (la región aumentó su participación del 2 al 10% de las importaciones chinas entre 2000 y 2011), tanto del sector primario como del sector minero. La creciente demanda china permitió el relanzamiento de las materias primas de la región y la ilusión de organizar un programa de desarrollo con base agrícola, agroindustrial o minera, aunque pudiera afectar a las exportaciones industriales brasileñas o argentinas en el continente.

En 2008, en los inicios de la crisis internacional, China reconoció el carácter estratégico de su relación con América Latina en su Libro Blanco, pero en 2013 solo cinco productos primarios representaban el 75% de las exportaciones regionales a China (centralmente soja desde Brasil, Argentina y Paraguay; hierro desde Brasil; cobre desde Chile y Perú y petróleo desde México, Venezuela, Ecuador y Colombia). En toda la década y especialmente desde 2009 comenzó a aumentar su inversión externa directa en minería, en el sector agrícola, en infraestructura e hidrocarburos y a realizar préstamos externos a los gobiernos de Brasil, Argentina, Venezuela y Ecuador (Slipak, 2014: 110-111). Ya desde 2010 China superó a Japón como la segunda economía mundial y se constituyó el segundo destino de las exportaciones argentinas detrás de Brasil y el mayor consumidor mundial de productos brasileños por delante de Estados Unidos y Argentina. Pero

China también firmó tratados de libre comercio (TLC) con países del Pacífico latinoamericano como Chile en 2005 y Perú en 2008.

La creación en 2011 de la Alianza del Pacífico (AP) como una zona de libre comercio entre Chile, Perú, Colombia y México supuso un desafío a la Unasur y a las dinámicas de la integración regional y, en consecuencia, a este crecimiento del Mercosur (Comini y Frenkel, 2014: 58). Son países que crecen, involucran entre el 40 y el 50% del PBI, las inversiones externas y el comercio exterior de América Latina, y son proclives a la integración por la vía de TLC bilaterales. Tienen, además, TLC con Estados Unidos, ya que necesitan mucho más del mercado norteamericano que los países del Mercosur (Malamud y Castro, 2009) y ya desde 2013 reciben más inversión extranjera directa (IED) que el Mercosur (Turzi, 2014: 81). Los proyectos para una “convergencia” comenzaron a proliferar en 2015, cuando el Mercosur elevó a la Alianza del Pacífico un Plan de Acción que incluía la profundización de los acuerdos de complementación económica (ACE) ya firmados, temas comerciales como las reglas de origen, y otras cuestiones para la convergencia regulatoria y la facilitación del comercio<sup>1</sup> y supusieron más bien una aproximación del Mercosur a las reglas de la Alianza del Pacífico que a la inversa. La alianza constituyó un desafío al proyecto brasileño de consolidar en torno a sí la integración regional sudamericana del cual el Mercosur es su centro neurálgico al que se incorporaron sucesivamente la Unasur (hoy en decadencia) y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que busca reorganizar la región en torno a las empresas “multilatinas” brasileñas Vale, Petrobras y Odebrecht, hoy sumamente en problemas en Brasil y todo el continente (Turzi, 2014: 83).

## **La integración en el Pacífico sudamericano desde los años noventa**

En el área del Pacífico latinoamericano la principal institución surgida a finales de los años sesenta es el Pacto Andino, surgido mediante el Acuerdo de Cartagena firmado por Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Bolivia en 1969, al cual se incorporó Venezuela en 1973, con el objeto de construir a futuro un mercado común y ejecutar proyectos industriales mediante la sustitución de importaciones (Porta, Gutti y Bertoni, 2012: 265). Chile se retiró tempranamente en 1976 con Augusto Pinochet en el poder y siempre mantuvo

---

1 Fuente: INTAL-BID, *Informe MERCOSUR N° 20*, segundo semestre 2014 y primer semestre 2015.

una actitud hostil a los acuerdos regionales y favorable a los TLC individuales (rechazó ingresar al Mercosur como socio pleno, aunque firmó acuerdos de complementación económica, como señalamos anteriormente).

El Pacto Andino –creado justo después del banco de desarrollo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) de 1968– fue el único acuerdo regional latinoamericano que creó instituciones supranacionales, como la junta y la comisión, pero en los hechos no fue demasiado eficiente y fue remplazado por el Sistema Andino de Integración en los años noventa (Porta, Gutti y Bertoni, 2012: 266-267). La política comercial se basaba en alcanzar un arancel externo común en 1976, que luego se extendió tres años para posponerse nuevamente en el Protocolo de Arequipa de 1978. Con la crisis de la década de los ochenta se volvió muy difícil de cumplir. La política industrial defendía una industrialización por sustitución de importaciones (ISI) para luego desarrollar exportaciones y un régimen común para el tratamiento de la inversión externa directa (IED), pero los programas sectoriales de desarrollo industrial (PSDI) apenas fueron implementados en dos sectores y la eficacia para atraer inversiones fue puesta en duda y eliminada de la agenda en el protocolo de Quito de 1987 (Porta, Gutti y Bertoni, 2012: 267-270). A su vez, los países eran vecinos, pero no socios comerciales, mostraban una fuerte inestabilidad interna o problemas territoriales entre ellos y abusaban de recurrir a las cláusulas de salvaguardia, lo que dificultaba coordinar políticas regionales.

En 1997 en el Protocolo de Trujillo se creó la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en reemplazo del Pacto Andino, cambiando la orientación hacia un modelo afín a las ideas neoliberales en un esquema más intergubernamental conducido por los presidentes de los países (Porta, Gutti y Bertoni, 2012: 271). Este último paso tiene como antecedente la firma en 1994 del primer acuerdo regional norte-sur de México con Estados Unidos y Canadá, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o North América Free Trade Agreement (NAFTA), que significó un avance neoliberal muy fuerte sobre la región, y que dio el marco para los posteriores TLC bilaterales, celebrados por Estados Unidos en América Latina luego del fracaso en 2005 del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). México y Chile impulsaron este tipo de acuerdos en la región y también fuera de ella.

El peso económico del área Asia-Pacífico desde los años 2000 –especialmente a través del crecimiento exponencial de China– generó un cambio de orientación de las exportaciones latinoamericanas hacia esa región y a

la necesidad de entablar relaciones comerciales más consistentes. Desde los años 2000, Chile firmó acuerdos de libre comercio con China, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Singapur, Malasia, Vietnam y Brunei; México con Japón; Colombia con Corea y Japón y, a su vez, Perú con China, Japón, Corea del Sur, Tailandia y Singapur (Turzi, 2014: 85).

A instancias de estos países del Pacífico latinoamericano también surgió en 2011 la Alianza del Pacífico (AP), un acuerdo entre México, Chile, Perú y Colombia que con al intención de consolidar esquemas regionales del tipo zona de libre comercio. La propia CEPAL planteaba desde 2014 la necesidad de atender a una “convergencia” del Mercosur y la Alianza del Pacífico, dando lugar a la tendencia crecientemente liberalizadora y flexibilizadora de los esquemas del comercio regional. Estos mismos países impulsores de la AP en América Latina convergieron en 2016 en el megaacuerdo regional del Pacífico, el Acuerdo Transpacífico (TPP), junto con Estados Unidos, Canadá y otros países asiáticos, con la exclusión deliberada de China, que impulsaba, por su lado la Asociación Económica Integral Regional (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP).

Estos países firmaron numerosos TLC bilaterales –y no solo con Estados Unidos– después del fracaso del ALCA. En Chile, tanto los gobiernos de la “concertación” como los gobiernos liberales “confirmaron” el neoliberalismo en un país que creció haciendo gala del equilibrio fiscal y con exportaciones a Asia. Chile firmó entre 1996 y 2013 diecisiete TLC (nunca quiso sumarse al Mercosur como miembro pleno) y es una de las cabezas de lanza de la Alianza del Pacífico en América Latina junto a Perú, Colombia y México. Por su parte, Perú firmó en 2005, durante la presidencia de Alejandro Toledo (2001-2006), un TLC con Estados Unidos, y luego, en la de Alan García (2006-2011), suscribió un TLC con Canadá y Singapur en 2008 y otro con la Unión Europea en 2009. En Colombia se firma un TLC con Estados Unidos en 2004 durante la presidencia de Álvaro Uribe (2002-2010), y Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018) impulsó desde 2011 la Alianza del Pacífico. Solo Ecuador –en el gobierno de Rafael Correa– y Bolivia –con Evo Morales como presidente– se acercaron a los países del Atlántico en sus proyectos de integración.

## **La integración en América Central y el Caribe**

Impulsado por el nacimiento del Mercado Común Europeo, en América Central, luego de diversos acuerdos bilaterales e influido por las ideas

de la CEPAL, surge del Tratado de Managua de 1960 el Mercado Común Centroamericano (MCCA), firmado por El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y por Costa Rica en 1962.

Durante la década de los sesenta funcionó bastante bien, eliminándose los aranceles en el 94% del comercio intrarregional, cubriendo un 80% del comercio extrarregional con un arancel externo común y logrando una importante diversificación de la producción –industrias intermedias y metalmecánicas generalmente de capital extranjero–, siendo buena parte del intercambio bienes manufacturados (Porta, Gutti y Bertoni, 2012: 262). Con el conflicto armado conocido como “la guerra del fútbol” entre Honduras y El Salvador en 1969 se produjo la salida de Honduras en 1971 y la proliferación de barreras no arancelarias entre los países miembros que hicieron retroceder los avances previos. El estancamiento del proceso se mantuvo durante los años ochenta a raíz de la violencia política que acechaba a toda la región hasta los noventa, cuando nació el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) con la intención de relanzar las iniciativas.

En el Caribe, la integración comenzó con la descolonización de colonias británicas y la creación de una unión aduanera, la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) en 1965, que fue el antecedente del Mercado Común del Caribe surgido en el seno de la Comunidad del Caribe (CARICOM) en 1973, que actualmente posee quince miembros y una estructura intergubernamental.<sup>2</sup> Se creó un arancel externo común que permitió un importante aumento del flujo comercial de la región. Con la crisis de los años ochenta se intentó consolidar desde 1986 una menos ambiciosa unión aduanera.

Durante la crisis de los años ochenta proliferaron las barreras arancelarias y se redujo el comercio regional en Centroamérica y el Caribe al tratarse de países que producen una gama estrecha de productos similares que compiten entre sí. Y la violencia política se volvió cotidiana en el contexto de emergencia de numerosos procesos democráticos en el Cono Sur que estimularon la formación del Grupo Río, que iba a incluir a todos los países de Sudamérica más México en un esfuerzo por promover la democracia también en Centroamérica. Los esfuerzos de cooperación política del Grupo

---

2 Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago. Las Islas Vírgenes británicas, las Islas Turcas y Caicos son miembros asociados. Aruba, Colombia, México, Puerto Rico, República Dominicana, San Martín y Venezuela son países observadores.

Río eran más relevantes que los de la OEA y la Comunidad Iberoamericana en una década económicamente regresiva para la región.

En los años noventa, la región fue impactada y reformulada por un acuerdo regional de México con América del Norte. México ingresó al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), junto con Estados Unidos y Canadá (que entre sí tenían un acuerdo de libre comercio desde 1987). En 1992 México, Estados Unidos y Canadá firmaron el TLCAN, que preveía la eliminación de barreras aduaneras en un máximo de quince años, representando casi el 90% del comercio del continente, y que debía atraer a otros países afines, como Chile, a un acuerdo de libre comercio americano. El TLCAN iba mucho más allá de lo previsto por los acuerdos del GATT –desde 1994, la Organización Mundial del Comercio (OMC)–, incluyendo nuevos aspectos como los acuerdos sobre inversiones, servicios y propiedad intelectual, más medio ambiente y trabajo (base de discusión “OMC+”). El TLCAN no pretendía ir más allá de una zona de libre comercio, pero asumiendo compromisos también en el comercio de servicios, el tratamiento de las inversiones y la propiedad intelectual. En este acuerdo Estados Unidos impulsaba la agenda que en el plano multilateral del GATT estaba estancada (Bouzas y Fanelli, 2002: 92-94). En términos comerciales el impacto del TLCAN fue muy importante, dejando a México a merced del mercado norteamericano, impulsando la instalación de maquilas en los Estados fronterizos, alineando la economía enteramente con Estados Unidos en desmedro de Europa o América Latina.

En Centroamérica, ante la posibilidad cierta del avance de la propuesta estadounidense de la “Iniciativa para las Américas” y del reto del TLCAN firmado por México en 1992, la respuesta preventiva fue la reactivación de numerosos bloques regionales –estimulados desde la OEA, el BID y la CEPAL– y la transformación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) en el Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

En los años 2000, muchos países del Caribe firmaron TLC bilaterales con Estados Unidos y también con la Unión Europea, aunque esta tendió a negociar con “bloques”, como los del MCCA, la CAN y el Mercosur (excepto México y Chile). Uno de los más relevantes fue el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA, por sus siglas en inglés).

## **Los efectos combinados sobre América Latina y las perspectivas a futuro**

En los años noventa los avances del TLCAN, junto con el ALCA, podían significar la consolidación de una dependencia económica casi total respecto de Estados Unidos, por lo que muchos países de América Latina, en especial los del Mercosur, iniciaron negociaciones con Europa para balancear el peso norteamericano. Aunque el proteccionismo agrícola de Europa ponía límites importantes, ello no impidió que en 1995 se firmara un acuerdo de intenciones con el Mercosur y un acuerdo de asociación estratégica en la Cumbre de Río de 1999.

Durante los años 2000-2010 se fue dando un giro gradual de esta influencia que se terminó consolidando con el rechazo al ALCA en la cumbre de Mar del Plata de 2005. El fortalecimiento político y económico del Mercosur, el avance de la Unasur y la CELAC parecían fortalecer los procesos de integración que ponían límites a la incidencia norteamericana y a la lógica estadounidense de firmar tratados de libre comercio que a lo sumo alcanzaran el estatus de una mera unión aduanera. Estos TLC bilaterales propuestos por Estados Unidos proliferaron de todos modos, así como las negociaciones desde la Unión Europea con diversos bloques. Desde entonces, el crecimiento de Asia –especialmente China– y el constituirse en el principal mercado para numerosos países del continente generó la firma de TLC bilaterales de muchos países del Pacífico latinoamericano con países del sudeste asiático. China se convirtió en pocos años en el principal destino de las exportaciones de numerosos países del Cono Sur, sobre todo de productos derivados de actividades extractivas o industriales basadas en recursos naturales, como la soja para la Argentina, Brasil y Paraguay, el cobre para Chile, el hierro para Brasil, minerales para Perú o el petróleo crudo para Ecuador, Colombia y Venezuela (Slipak, 2014: 108). La Alianza del Pacífico creada en 2011, al excluir a China, vino a intentar que esa red de TLC quedase en la órbita de Estados Unidos.

El avance de la Alianza del Pacífico desde 2011 y la crisis de la Unasur contribuyeron a cuestionar el proyecto brasileño de consolidar la integración sudamericana y al propio Mercosur, incluso desde el interior de Brasil. Desde 2013, los sectores industriales brasileños, como la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP) y la Confederación Nacional de Industrias (CNI), se vienen manifestando a favor de salir del “corset” del Mercosur y avanzar en dirección de otros mercados (Comini y Frenkel,

2014: 75). Para presionar a Brasil y Uruguay, Bolivia ingresó al Mercosur en julio de 2015 –con voz, pero sin voto– a la espera de la conformidad parlamentaria en Brasil y Paraguay.

Desde 2015, a caballo de la crisis en Brasil y Argentina, se asistió en el Mercosur a una contracción de la actividad económica y a una reducción de la inversión externa directa y no se observa una tendencia hacia los encadenamientos productivos entre países que pudieran provocar un mayor intercambio. Como señala un informe del BID-INTAL, “el comercio entre los países latinoamericanos no supera el 22% del total de lo exportado e importado por esta región. En el caso específico del Mercosur el comercio intrarregional actual es de alrededor del 17%, menor, inclusive, al obtenido en los años noventa” (BID-INTAL, 2017: 231).

Avanza desde 2016 el resurgimiento de un acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea (cinco países con veintisiete países tomados en conjunto), iniciado en el año 2000 pero que fue suspendido en 2004, luego del fracaso de la ronda Doha de la OMC y porque el Mercosur exigía remover barreras arancelarias y subsidios agrícolas. A su vez, la Unión Europea ya venía negociando con otros países latinoamericanos acuerdos de menor envergadura. Luego de este empantanamiento, más recientemente, en 2015, Brasil (en el gobierno de Dilma Rouseff, con el Ministro Joaquim Levy), Paraguay y Uruguay buscaron poder negociar por separado tratados bilaterales, no solo con la Unión Europea sino con otros países, como China. La negociación individual fue resistida por la Argentina y Venezuela ya que sería un abandono del Mercosur. Pero la Argentina también en un gobierno de Mauricio Macri podría inclinarse a favor de la “flexibilización” del Mercosur y avanzar en el camino hacia las negociaciones bilaterales.

La posición de los gobiernos progresistas en el ocaso de sus mandatos no es una posición muy firme a favor de la profundización de la integración y es difícil que avancen alternativas viables si cada país negocia por separado, siendo que en el mejor momento de la integración –entre 2003 y 2013– tampoco pasaron los logros de un avance sustantivo en el comercio. Los procesos en su período más exitoso no lograron crear cadenas de valor regionales ni consolidar esquemas de inversión complementarias.

## **Bibliografía**

Appleyard, Dennis y Field, Alfred (1997). *Economía internacional*. Madrid: McGraw-Hill & Irwin.

- BID-INTAL (2017). *Los futuros del Mercosur. Nuevos rumbos de la integración regional*.
- Botto, Mercedes (2015). *La integración regional en América Latina: Quo Vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*. Buenos Aires: Eudeba.
- Bouzas, Roberto y Fanelli, José María (2002). *Mercosur: integración y crecimiento*. Buenos Aires: Altamira-Fundación OSDE.
- CEPAL (2014). *La Alianza del Pacífico y el Mercosur. Hacia la convergencia en la diversidad*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Comini, Nicolás (2016). *Suramericanizados. La integración regional desde la Alianza al kirchnerismo*. Buenos Aires: Universidad del Salvador.
- Comini, Nicolás y Frenkel, Alejandro (2014). “Una Unasur de baja intensidad”. *Nueva Sociedad*, n° 250, marzo-abril, pp. 58-77.
- Kan, Julián (2011). “Neoliberalismo e integración entre Argentina y Brasil en los orígenes del MERCOSUR. Desde la Declaración de Iguazú de 1985 hasta la crisis de 1999”. *Densidades. Revista de Integración regional*, n° 6, pp. 35-48.
- Kan, Julián (2015). *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA*. Buenos Aires: Circus e Imago Mundi.
- Kan, Julián y Pascual, Rodrigo (2011). “La política exterior argentina post 19 y 20 de diciembre (La autoconvocatoria No al ALCA y las negociaciones gubernamentales por el ALCA)”. *Herramienta*, n° 46.
- Katz, Claudio (2006). *El rediseño de América Latina. ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires: Luxemburg.
- Leví Coral, Michel y Reggiardo, Giulliana (2016). “La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano actual”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n° 106, enero-abril, pp 187-204.
- Malamud, Andrés y Castro, Pablo (2009). “¿Integración o fragmentación? Política, seguridad, energía y comercio”. En Pinto, Julio (comp.), *Entre la integración y la fragmentación regional. El desafío político de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Eudeba.
- Mercadante, Aloizio (2013). *Brasil. De Lula a Dilma (2003-2013)*. Buenos Aires: Clave Intelectual.

- Pascual, Rodrigo (2019). "Posicionamientos de Argentina durante las negociaciones por el ALCA entre 2003 y 2004. Un enfoque desde el antagonismo social de clase". *Conflicto Social*, a. 12, n° 21, ene-jun.
- Porta, Fernando; Gutti, Patricia y Bertoni, Ramiro (2012). *Integración económica*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Slipak, Ariel (2014). "América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o 'Consenso de Bieking'?". *Nueva Sociedad*, n° 250, marzo-abril, pp. 102-113.
- Treacy, Mariano (2018). "Estrategias de acumulación de las cámaras empresariales automotrices argentinas (2002-2015)". *Realidad Económica*, n° 319, pp. 109-147.
- Turzi, Mariano (2014). "Asia y la ¿(des)integración latinoamericana?". *Nueva Sociedad*, n° 250, marzo-abril, pp. 78-87.



# La integración latinoamericana: ¿trabas coyunturales o límites estructurales?

Ricardo Aronskind

## Introducción

A mediados de 2017, pareciera que el proceso de integración sudamericano debería ser redefinido.

No solo por la irrupción de administraciones neoliberales, contrarias a la idea misma de la integración y partidarias de relaciones bilaterales con las grandes potencias y espacios económicos mundiales, sino porque previamente a la aparición de estas administraciones ha venido creciendo en sectores que están a favor del proceso de integración sudamericano, la frustración en relación con la lentitud y escasa profundidad del proceso concreto que se vive en nuestra región.

El intelectual brasileño Emir Sader, haciendo un balance crítico de la situación y perspectivas de los gobiernos posneoliberales, se lamentaba recientemente de los escasos avances logrados en la integración regional en un momento histórico –la década de 2000–, en el que coincidieron numerosos gobiernos que pese a sus peculiaridades locales, coincidían en proponer y fortalecer la autonomía y soberanía regionales.

Sin embargo, los hechos, las políticas, las realizaciones concretas, no acompañaron lo que la gestualidad política insinuaba.

Podría señalarse que en el ámbito específicamente político, como es el espacio de acción de la Unasur, los logros fueron mucho más relevantes, al menos en la custodia de la estabilidad de diversos gobiernos progresistas regionales, amenazados y desestabilizados sistemáticamente por las fuerzas locales conservadoras y pro globalización, con el respaldo de diversas potencias extrarregionales.

No ha ocurrido algo similar en la integración económica, en la que se avanzó muy discretamente en el período, lo que dejó un flanco débil para que el proceso fuera atacado apenas los gobiernos progresistas cedieron su lugar a fuerzas conservadoras, que iniciaron la previsible involución hacia la articulación con el mercado mundial gobernada por la lógica del capital multinacional occidental.

Es necesario preguntarse por las razones de la debilidad política sudamericana en el contexto mundial, para lo cual será necesario observar la compleja relación entre las estructuras económicas y sociales y los actores realmente existentes en el campo de la economía y la política local.

Es evidente que el proceso de integración presupone un conjunto de condiciones políticas y sociales sin las cuales queda constreñido a un conjunto de buenas intenciones y deseos.

## **El entorno de la globalización**

América del Sur, dada su debilidad económica estructural, tanto cuantitativa como cualitativa, parece no estar en condiciones de apartarse significativamente de las principales tendencias de la acumulación mundial.

Esto significa que no ha podido sustraerse de las principales tendencias globalizadoras de las últimas décadas: presiones para una mayor apertura comercial, expresada en reiteradas reducciones arancelarias; adhesiones más o menos activas al libre comercio mundial, que en el caso de nuestra región se traducen en crecientes flujos de bienes importados que reafirman el rol exportador primario (o de bajo valor agregado) por parte de nuestra economía; la “deslocalización”, es decir, la migración de numerosas empresas que requieren mano de obra barata y disciplinada a regiones que se caracterizan por esos estándares laborales; la migración laboral de trabajadores desocupados hacia mercados precarios en los países centrales, desde donde a su vez remiten significativas remesas a sus países de origen (el caso, por ejemplo, de los mexicanos y portorriqueños en Estados Unidos, o de los ecuatorianos en España); las políticas “orientadas al mercado”, que han significado la igualación de condiciones entre las empresas locales y las empresas multinacionales, lo que indefectiblemente favorece a los grandes conglomerados extranjeros en su disputa con los grupos económicos locales; las crecientes restricciones institucionales “supranacionales” para desarrollar políticas de desarrollo nacional, como las que se expresan en la Organización Mundial del Comercio y en los tratados bilaterales

firmados entre pequeñas naciones latinoamericanas y grandes potencias globales (Estados Unidos, Unión Europea).

Todas estas formas de regulación del capitalismo global inhiben la posibilidad de progresos productivos y tecnológicos en las naciones periféricas, de modificaciones en su inserción internacional, reforzando su papel “auxiliar” de las economías industriales y su rol subordinado en la escena mundial.

### **Los vínculos comerciales, cambios y continuidades**

El comercio exterior de la región debe leerse en el contexto de un espacio geográfico cuya dinámica se definió a través de los siglos a partir de impulsos y tendencias que se determinaron en los centros de la economía mundial, específicamente el norte atlántico.

Latinoamérica ha tenido una larga continuidad en una especialización en exportación de bienes de escaso valor agregado. A las materias primas provenientes del agro y la minería, se incorporaron en las últimas décadas del siglo xx productos manufacturados de tecnología baja o mediana, que no representaron un vuelco significativo en su lugar subordinado y dependiente dentro de la división internacional del trabajo.

En ese sentido pueden observarse en las últimas décadas cambios y continuidades significativos.

El gran cambio en la dirección del comercio está determinado por la irrupción del gigante chino, que ha modificado drásticamente la imagen de quienes son los más relevantes socios comerciales regionales, desplazando significativamente a las potencias atlánticas. Ahora un lugar de primacía (entre los tres primeros lugares en casi todos los países) le corresponde a China, aunque también ha crecido el intercambio con el Sudeste Asiático y a la India.

Ese cambio de vínculos comerciales, en que China se presenta como una poderosa demandante de productos primarios de nuestra región, ha reducido la influencia norteamericana en términos relativos y le ha otorgado a nuestra región un abanico más amplio de mercados y posibilidades de alianzas, no solo comerciales.

China se está constituyendo en un fuerte oferente de obras de infraestructura, a partir del formidable desarrollo de enormes empresas en su propio mercado nacional. La “diplomacia de la infraestructura” es un importante argumento que China está desplegando en todo el mundo

periférico, mostrando un dinamismo incomparable con el de las potencias que tradicionalmente fueron una referencia para la región.

No cabe duda de que esta nueva forma de relacionamiento comercial repercute en nuevos intercambios tecnológicos, científicos y de acercamiento a nuevas empresas chinas al mercado regional, como proveedores de bienes, insumos y servicios relacionados con los grandes emprendimientos de infraestructura. Junto con estos aspectos tecnológico-productivos, China está actualmente en condiciones de proveer abundante financiamiento, a través de herramientas públicas y privadas, lo que fortalece adicionalmente la influencia de aquel país a otros planos de la economía sudamericana.

Sin embargo, a pesar de la irrupción de un poderoso nuevo socio comercial, que desplazó a tradicionales relaciones con polos del centro, la región continuó replicando su forma tradicional de vinculación cualitativa, en cuanto al intercambio entre bienes con escaso o nulo valor agregado, por otros de mayor contenido de trabajo especializado y conocimiento científico. La relación con China parece reproducir en buena medida los antiguos vínculos de fines del siglo XIX con potencias industriales occidentales.

Mientras que otras zonas de integración en el mundo (NAFTA, Unión Europea, Asia Oriental) muestran el enorme peso del comercio intrarregional, en comparación con los flujos extrarregionales, en la región latinoamericana el porcentaje es inverso. En términos generales, los vínculos centrales de intercambio que la región presenta son con otras regiones del planeta –más desarrolladas o más dinámicas–, mientras los vínculos intrarregionales, a pesar de los avances provocados por el Mercosur, continúan siendo secundarios. Los países del ALBA, a pesar de ser los más audaces en materia de integración, tienen un peso menor en la escena internacional, mientras que los integrantes de la Alianza del Pacífico no están protagonizando un proceso de integración, sino de apertura hacia la economía más importante del planeta, Estados Unidos.

No cabe duda que en este panorama de economías con primacía del comercio extrarregional, confluyen tanto deficiencias de las políticas de integración, como la débil construcción de un vigoroso mercado interno, de quinientos millones de personas.

## **El grave problema distributivo y sus implicancias**

Uno de los elementos que contribuye al papel menor de la región en el mercado mundial, e incluso a su débil capacidad de negociación en diversas

instancias multilaterales, es la relativa pequeñez de su mercado de consumo. Este dato no está en la “naturaleza de las cosas” ni debería tomarse como un parámetro permanente para el análisis del potencial regional.

La debilidad del mercado interno de nuestra región está directamente asociada a las lamentables características distributivas que se han consolidado a lo largo del tiempo. Se trata del subcontinente con la peor distribución del ingreso del mundo. La mayor parte de los países de la región muestran un coeficiente de Gini que oscila entre 45 y 50 (alta desigualdad entre sectores de ingresos), cuando África se sitúa en torno al cuarenta, y el mundo desarrollado en torno al 30, aproximadamente.

Esa característica distributiva, en la que se combinan elementos estructurales (insuficientes estructuras productivas con capacidad para absorber y brindar trabajo de calidad a la mayoría), elementos sociológicos (insuficiencias educativas y de integración social), políticas (preponderancia de fuerzas políticas conservadoras sin vocación igualitaria) y hasta idiosincráticos (resignación y naturalización del fenómeno de la pobreza y la marginalidad como características del paisaje regional), lleva a que una porción significativa de la población latinoamericana esté excluida del acceso a un conjunto de bienes y servicios que caracterizan y componen los estándares de consumo actuales.

Ese mercado “contraído” reduce al mismo tiempo el espacio natural para la expansión de las firmas latinoamericanas.

Por otra parte, la alta concentración del ingreso en la cúpula social genera tanto el fenómeno del consumo suntuario imitativo de los países centrales, tan criticado por Raúl Prebisch en sus últimos textos, como la fuerte predisposición a la fuga de capitales.

Las estimaciones más modestas calculan en un billón y medio de dólares los fondos enviados por la élite económica regional hacia diversas guaridas fiscales, fuera de la región.

Se trata de un proceso de descapitalización permanente, inverso al que se estudia en los modelos de acumulación de capital tradicionales. En el caso latinoamericano, las élites que apropian las porciones más significativas de la renta, invierten solo una fracción, destinan al consumo suntuario (importado) otra parte de su ingreso y, finalmente, colocan en el exterior, en diversas inversiones financieras, buena parte de los recursos necesarios para el desarrollo latinoamericano.

Esta práctica genera la paradoja de que la región se comporte como una demandante permanente de capitales provenientes del “mundo próspero”,

cuando es generadora de fondos suficientes para promover los necesarios cambios en la infraestructura y la estructura productiva.

La imagen de América Latina como región deficitaria en materia financiera, que recae en reiteradas crisis de endeudamiento –que restringe su tasa de crecimiento de largo plazo–, deviene no solo de una estructura financiera internacional que promueve el endeudamiento periférico a altas tasas de interés, sino del comportamiento que han mostrado las élites locales en especial en la época de financiarización del capital.

La fuga sistemática de grandes masas de recursos genera también un nivel de recaudación fiscal muy por debajo de su potencial, debilitando las posibilidades de impulsar políticas productivas y de empleo por parte de los Estados nacionales latinoamericanos. Por el contrario, los Estados se ven obligados a políticas fiscales más contractivas o a niveles mayores de endeudamiento interno y externo.

### **Los mercados internos infradesarrollados, el desempleo y la migración**

La falta de inversión en grandes emprendimientos, dinamizadores de la economía local y base necesaria para una plataforma productiva más sofisticada, genera un sistemático déficit de puestos de trabajo. El mercado laboral latinoamericano se caracteriza por una amplia franja de trabajos precarios, de bajísima productividad y mal pagos.

Recordemos que en el primer diagnóstico cepalino de los años cincuenta, la baja productividad del trabajo se situaba entre una de las principales causas del subdesarrollo latinoamericano. La industrialización se proponía como forma de dotar a los trabajadores de herramientas modernas para potenciar el esfuerzo productivo. La realidad en la segunda década del siglo XXI es que no se logró difundir en el conjunto del sistema productivo una aplicación masiva de técnicas productivas avanzadas, ni se terminó de construir un tejido manufacturero diversificado capaz de proporcionar empleo masivo a la población.

La economía informal, el comercio callejero y las tareas ocasionales e inestables absorben una masa importante de trabajadores que no encuentran respuestas en la economía de mercado. Esta inserción los condena al subconsumo, y refuerza las peores características del subdesarrollo social.

La migración de trabajadores latinoamericanos es un reflejo de las insuficiencias del desarrollo local. La migración del capital privado hacia

guardias fiscales es quizás la contracara de la migración de mano de obra por falta de oportunidades de inserción productiva en el mercado local.

El fenómeno migratorio ha llegado a una magnitud tal, que en algunas economías latinoamericanas, las remesas de estos trabajadores migrantes representan uno de los rubros principales que contribuyen al ingreso de divisas del país. Es de destacar que la migración es el resultado del raquitismo productivo en la región, y que termina reforzando los vínculos económicos extrarregionales, en la misma dirección que el grueso de comercio exterior.

Resulta una paradoja que mientras los sectores más beneficiados del actual esquema productivo latinoamericano envían masas de utilidades hacia el exterior, sean los trabajadores migrantes, a través de las remesas, quienes contribuyen a fortalecer, desde el exterior, el balance de pagos de sus patrias de origen.

## **El perfil productivo de la región**

El impulso industrializador de la posguerra se interrumpió en la región aproximadamente en la década del ochenta, en relación directa con el fuerte endeudamiento externo provocado en la década precedente, y las nuevas políticas económicas neoliberales que privilegiaron la apertura económica, la desregulación de los mercados y la privatización de las empresas y servicios públicos.

La industrialización latinoamericana tuvo un carácter “trunco”, debido a que no logró arribar al estadio de la producción de bienes de capital sofisticados, prolongando, por lo tanto, la dependencia regional de bienes de capital, repuestos, piezas y partes y otros insumos importados. La integración regional debió haber aportado, en ese sentido, un espacio económico lo suficientemente amplio como para que las ramas más avanzadas de la industria regional tuvieran un despliegue adicional, tanto cuantitativo como cualitativo.

Sin embargo, la presencia temprana de firmas multinacionales que se aprovisionaban en sus mercados de origen de las maquinarias, y el recurso fácil a la compra de bienes de capital frente al complejo proceso de producirlos localmente debilitaron la posibilidad de un desarrollo interno de esos sectores estratégicos.

De esta forma, nunca se superó la dependencia –en materia exportadora– de los productos primarios, de bienes con escasa o nula elaboración, o de manufacturas de baja intensidad tecnológica. Es necesario destacar que

los pocos bienes con un grado más alto de aplicación de tecnología avanzada son producto de las firmas multinacionales radicadas en la región o de empresas estatales o con alto grado de presencia estatal.

En general el sector privado local no ha mostrado aptitudes para encarar competitivamente la inserción internacional en mercados de bienes diferenciados.

Esta característica del perfil productivo refuerza el lugar de la región en la división internacional del trabajo, en el perfil de su comercio exterior, en su dependencia en términos tecnológicos y en la pérdida de excedente asociada a la remisión de utilidades de las firmas extranjeras.

### **La debilidad del capital local**

Si bien es un debate inconcluso sobre la historia de la economía latinoamericana, parece posible sostener que el impulso industrializador, la apuesta a la adquisición de un grado de autonomía significativa frente al mercado mundial, e incluso la aspiración de alcanzar grados de desarrollo parecidos al de los países más industrializados, parecen más un recuerdo de épocas pasadas, que una aspiración actual del mundo empresario. El espacio histórico de expansión desarrollista de América Latina puede ser situado, en su máxima extensión, entre los años treinta y los años ochenta del siglo pasado.

El proceso complejo, no lineal, de industrialización –que nunca logró generar bienes de capital basados en tecnologías producidas localmente– cobró impulso gracias a la crisis mundial de los años treinta, luego la irrupción de la Segunda Guerra Mundial y a partir de la posguerra, por un clima de época mundial favorable al desarrollo manufacturero.

La consagración de las políticas macroeconómicas keynesianas en los años cincuenta y sesenta, que “permitían” un importante grado de intervención estatal en la economía, aceptaban la presencia de empresas públicas en sectores estratégicos de la economía, promovían la regulaciones arancelarias para proteger el mercado interno y entendían que el pleno empleo era una meta relevante de la política económica, fue el marco propicio para el despliegue de políticas públicas industrializadoras.

Entendemos que ese proceso tuvo una notable continuidad hasta la realización de los primeros experimentos de financiarización de la economía global (comienzos de los años setenta), que condujeron a un grave ciclo de endeudamiento externo regional que determinó un grado significativo de

subordinación de las políticas públicas a las demandas del capital financiero privado global.

Posteriormente esas demandas, crecientemente ampliadas a diversas esferas de la vida pública, fueron asumidas por los organismos financieros internacionales conducidos por las grandes potencias atlánticas. Debe aclararse que incluso el proceso de industrialización generó numerosos y ricos debates en los años sesenta, dadas sus deficiencias y fragilidades, así como por el carácter dependiente del mismo, que nunca logró ser superado.

El quiebre de ese proceso de industrialización –que alcanzó a promover la creación de importantes conglomerados empresarios– en los años ochenta llevó a una profunda crisis del empresariado latinoamericano. La crisis afectó aspectos ideológicos centrales, como el viraje de posiciones desarrollistas –más emparentadas con cierto nacionalismo económico– a posiciones neoliberales, que descartaban la alianza entre el Estado y los empresarios como instrumento de proyección económica hacia el mercado mundial.

La estrecha vinculación entre empresarios y Estado es una de las claves de casi todos los procesos exitosos de inserción internacional en los últimos dos siglos.

En el caso latinoamericano, la adopción acrítica de las ideas neoliberales, y de las políticas económicas promovidas por el llamado Consenso de Washington, llevó a un creciente distanciamiento entre las instituciones públicas y los sectores empresariales altos, que se expresó en un desinterés por la promoción del desarrollo a través de políticas públicas, y en la promoción del achicamiento del aparato estatal como forma de reducir los costos impositivos, y mejorar la rentabilidad empresarial.

Sin embargo, la contracción de la esfera pública no “liberó” recursos para la expansión del capital local, sino que lo desprotegió frente al avance del capital extranjero.

Privado de respaldo financiero, tecnológico y arancelario, el capital local de la región fue sometido a la competencia de conglomerados globales con enormes recursos. La situación derivó en la masiva penetración de los mercados regionales por firmas multinacionales, la apropiación de empresas públicas por parte del capital o estados extranjeros extrarregionales, y la venta de numerosas empresas latinoamericanas frente a la imposibilidad de sostener la puja por los mercados frente al poderoso capital multinacional.

De esta forma, se quebró el intento de desarrollo de un capitalismo nacional autónomo, sobre todo en los países más avanzados de la región, y se procedió a avanzar en una conexión más estrecha entre las unidades productivas locales, industriales, comerciales, mineras, agrícolas, financieras, con los grandes conglomerados multinacionales de los países del norte.

Así, el objetivo del desarrollo económico fue sustituido por el crecimiento asociado al capital multinacional, en que el capital local latinoamericano ocupa las áreas del mercado que por diversas razones decide no ocupar el capital global. Buena parte del empresariado regional ha renunciado a encarar el desafío de competir en el mercado mundial en asociación con otros empresarios latinoamericanos para ocupar un lugar subordinado en la cadena de valor global organizada por las firmas multinacionales. En el caso de los productores locales de materias primas, la perspectiva es mantener pasivamente el lugar de proveedores de las *commodities* requeridas tanto en los países centrales como en el proceso de transformación de los países en proceso genuino de desarrollo.

### **El gran tema estratégico de nuestro tiempo: la tecnología**

Si la idea misma de la industrialización ha encontrado dificultades para abrirse camino en las políticas públicas, en el imaginario colectivo latinoamericano, y en las preferencias de las élites económicas y políticas, más grave aún es la situación del tema del desarrollo científico y tecnológico. La distancia entre la producción de conocimiento entre la periferia latinoamericana y los centros dinámicos del sistema mundial siempre ha sido muy grande. Sin embargo, desde mediados del siglo pasado, se realizó en la región –especialmente en sus países más grandes– un esfuerzo de acortar la brecha, invirtiendo esfuerzos en el sistema universitario, los institutos y laboratorios de investigación y desarrollo aplicado. En general esos esfuerzos han sido liderados por los Estados de la región, pero han tenido escaso eco en el ámbito privado.

Las políticas de apertura y liberalización comercial han tenido un fuerte impacto en cuanto a desestimular la producción local de conocimiento, reforzando la idea –al menos en el campo empresario– que es mucho más barata y eficaz la compra de tecnología incorporada en maquinaria y equipo proveniente de los países desarrollados, que la apuesta al desarrollo endógeno de conocimientos.

Los Estados han seguido sosteniendo la inversión en ciencia y tecnología realmente existente en la región, esfuerzo que sin embargo no logra alcanzar los estándares mínimos necesarios para ir reduciendo la brecha de conocimiento con los países centrales. Las concepciones neoliberales descreen abiertamente de estas metas públicas, insistiendo con reforzar el lugar subordinado de la región en ese terreno.

A pesar de la loable acción estatal en cuanto a sostener el esfuerzo investigativo, este carece de una masa adecuada de recursos, tanto financieros como humanos y, por otra parte, no encuentra en el sector privado los “socios” interesados en encarar una acción conjunta para incorporar al entramado productivo los frutos del conocimiento generado localmente.

La falta de interacción público-privada –en general por desinterés de este último actor–, no debería ser, sin embargo, un argumento para la reducción del esfuerzo investigativo y de desarrollo. Podría pensarse una nueva generación de empresas, en principio, impulsadas directamente por el Estado, para la aplicación específica del conocimiento local en áreas prioritarias de desarrollo.

Un ejemplo de esto es la oportunidad que genera la demanda global de litio, tanto para aparatos de comunicación como para la promisoría industria de automotores eléctricos. Mientras que el mercado global ve a nuestra región como proveedora de esta materia prima sin ningún grado de transformación, esta sería una ocasión para que el liderazgo estatal se ponga al frente de una actividad de agregación de valor y despliegue de conocimiento local.

No cabe duda que, si desde el punto de la experiencia acumulada en el nivel global es clara la importancia estratégica de la ciencia y la tecnología, la traba para el abordaje decidido del tema en nuestra región no reside en argumentos racionales o falta de información, sino en un conjunto de elementos ideológicos y culturales presentes en las dirigencias, que asumen un lugar pasivo y subordinado en el tema, que es congruente con el posicionamiento estratégico que asumen en la división internacional del trabajo actual y futura.

## **El Estado en Latinoamérica: potencialidades y limitaciones**

Latinoamérica ha sufrido, desde su independencia, una dificultad notable para construir Estados con capacidades de gestión suficientes para cumplir acabadamente su rol en la sociedad. Probablemente, en su origen el

fenómeno haya tenido que ver con el tipo de élites dominantes en la región, en general orientadas al monocultivo o la monoexplotación minera, adaptadas a un esquema estático de división internacional del trabajo como proveedoras de materias primas para las naciones industriales.

Dentro de ese proyecto, de características semicolonias, las funciones de Estado nacional se limitaban a facilitar la explotación de los recursos naturales y a su traslado hacia las naciones centrales. Al no existir una visión de proyección soberana hacia el mercado mundial, los requerimientos hacia el aparato estatal eran escasos y no implicaban esfuerzo ni desafío alguno de construcción institucional.

A pesar de que en varias naciones las élites originarias perdieron influencia y presencia pública, debido a una relativa diversificación productiva o a cambios en las demandas del mercado mundial que reemplazaron las materias primas tradicionales por otras nuevas, dadas las transformaciones en el perfil productivo y tecnológico verificadas en los centros, las nuevas configuraciones sociales no dieron lugar a estructuras estatales más sólidas y eficaces capaces de llevar adelante el dificultoso camino del desarrollo.

Los Estados de la segunda mitad del siglo xx, si bien más extendidos y con mayores áreas administrativas, no contaron con la suficiente autonomía, capacidad de planificación y poder político para encausar permanentemente a las sociedades latinoamericanas en dirección a la industrialización y el desarrollo.

Las carencias nacionales, de alguna forma, se trasladaron al plano de las construcciones regionales. Los numerosos intentos de construcción de un mercado común latinoamericano, de una articulación fuerte entre las economías de la región, sucumbieron por la falta de compromiso de las autoridades nacionales, por la falta de visión estratégica de las dirigencias, y también por las presiones internas de diversos grupos de interés cuyos negocios eran afectados negativamente por la profundización de los procesos integradores. Además, las potencias con influencia en la región siempre vieron negativamente la posibilidad de la integración, ya que reduciría su propio margen de maniobra político y económico.

Las crisis de endeudamiento en los años setenta condujeron a severas restricciones presupuestarias y a una generalizada falta de inversión pública. La intervención de los organismos financieros internacionales en la región apuntó a apoyar el desmantelamiento o debilitamiento de las instituciones públicas, para favorecer una supuesta mayor "libertad de mercado".

El asentamiento de la ideología de la globalización –expresada en la región por el Consenso de Washington– claramente hostile a la autonomía estatal y a la planificación del desarrollo, reforzó las tendencias regionales menos favorables a la integración.

Es necesario enfatizar que la cuestión de la calidad y fortaleza de las instituciones públicas se vuelve aún más relevante en el contexto de un cierto vacío de actores privados decididos y convencidos de liderar un proceso de acumulación centrado en los mercados locales. Esos actores privados, a su vez, no demandan “más Estado” ya que lo consideran un potencial límite a sus propios negocios y oportunidades de acumulación.

Surge así una suerte de “vacancia” en materia de actores y protagonistas del esfuerzo del desarrollo, que dista de avanzar espontáneamente en la región.

### **La colonización cultural-ideológica**

La inserción pasiva en la globalización está naturalizada por la ideología que circula en las élites latinoamericanas. A diferencia de las clases dirigentes que protagonizaron la industrialización en los países desarrollados, que fueron capaces de formular visiones del mundo acordes con sus intereses de acumulación y expansión global, las élites latinoamericanas han sido incapaces de establecer y adoptar una visión propia en las últimas décadas.

Ejemplo de esta falta de una visión propia, y de la adopción acrítica de estrategias que favorecen los procesos de acumulación de los países centrales a costa del desarrollo periférico, es la aplicación masiva en nuestra región, en los años noventa, de las ideas neoliberales plasmadas en el Consenso de Washington.

Dichas ideas, entre las cuales se destacaban la “privatización de las empresas públicas”, la “desregulación de los mercados” y la “apertura de la economía al libre comercio internacional”, fueron cruciales para atacar los pilares locales del desarrollo autónomo, introducir la competencia asimétrica con el capital multinacional y aceptar reglas de juego comerciales que tendían a desmontar el tejido industrial local.

Sin embargo, el Consenso de Washington es solo una derivación de la idea general de la globalización, que insiste en la convergencia de intereses entre naciones centrales y periféricas y entre clases sociales pudientes y desposeídas.

Esta convergencia general de intereses se verificaría gracias a una revolución tecnológica y científica que por razones no especificadas difundiría universalmente –sin otro requisito que el libre comercio y el achicamiento de los poderes regulatorios del Estado– las capacidades productivas más actualizadas y favorecería el acceso irrestricto de los consumidores a los frutos del progreso material.

Por supuesto que estas ideas, debatibles como cualquier otra, tienen una enorme apoyatura mediática, académica e institucional, que facilita la amplia difusión de esta perspectiva en desmedro de otras visiones más complejas o críticas. La asimetría en la difusión y el acceso a la información y a ideas alternativas se verifica no solo en ámbitos especializados, sino en franjas amplias del empresariado y de la población en general.

La renuncia a formular un pensamiento local, que refleje una perspectiva propia, se ha expresado en el fuerte debilitamiento de las corrientes desarrollistas, estructuralistas e industrialistas en el espectro empresario, sus tanques de pensamiento, fundaciones y publicaciones. El estudio, el debate, la reflexión sobre las características locales y la formulación de políticas que atiendan a los problemas específicos han sido por lo general desplazadas por material del exterior traducido o por retransmisores locales de las visiones céntricas de la economía.

## **El rol de la universidad y de la intelectualidad latinoamericana**

A pesar de ser “el lugar” que la sociedad reserva institucionalmente para la formación de sus cuadros y para el estudio y debate de sus problemas, la universidad en América Latina, salvo contadas y valiosas excepciones, no parece escapar a la falta de proyecto de autonomía regional y de integración.

El modelo universitario predominante instituye un conjunto de mecanismos de validación institucional y académica estrechamente ligados a los centros de pensamiento de los países centrales.

Las líneas de investigación están, en muchos casos, sesgadas por la influencia institucional de los grandes centros académicos, y por la posibilidad de acceso a financiamiento para investigación por parte de fundaciones y entidades paraestatales, vinculadas a los enfoques e intereses predominantes en los países centrales.

A su vez, los esfuerzos que se realizan localmente, aparecen descoordinados y se pierden posibilidades de creación de sinergias regionales que

potencien los resultados esperables de la investigación. En ese sentido, el mundo universitario latinoamericano no muestra un sesgo a la realización de esfuerzos vinculados a la meta de la integración regional claramente diferenciado del resto de sus sociedades.

En ciencias sociales –entre las cuales se encuentra la economía política– nuestra región aparece especialmente dotada para realizar enormes aportes al pensamiento universal: el estructuralismo latinoamericano y la teoría de la dependencia han sido dos ricas corrientes que aportaron significativamente a la discusión sobre los problemas de los países atrasados y dependientes. Es que nuestra región, dada su peculiar condición periférica, puede observar de una manera más crítica fenómenos y procesos que en el centro se naturalizan, o que se evalúan en forma sesgadamente positiva en relación con sus efectos totales. Nuestra región ha vivido y sufrido prematuramente todas las políticas neoliberales y sus efectos predatorios sobre la sociedad, constituyendo un experimento de avanzada que mucho tiene para decir a las sociedades centrales que apenas se han asomado a las consecuencias lógicas de las políticas de ajuste fiscal y degradación productiva.

Además, América Latina cuenta con otras fuentes propias de pensamiento filosófico y social, vinculadas al legado de los pueblos originarios en cuanto a las relaciones del hombre con la naturaleza y consigo mismo y su comunidad, que cobran una extraordinaria actualidad a la luz de la deriva peligrosamente destructiva para el ecosistema del proceso de acumulación mundial.

En cambio, en el mundo de las ciencias exactas, nuestra región aparece aquejada por las limitaciones del capitalismo latinoamericano. La falta de interés de los propios empresarios locales por el desarrollo propio de ciencia y tecnología, la falta de confianza en la propia capacidad para la creación de nuevos bienes y servicios (basados en un estudio y enfoque propio de las necesidades individuales y sociales), la indiferencia de las autoridades públicas en el despliegue de las capacidades locales –fundamental para el despliegue de una planificación de largo plazo para construir sistemas nacionales de innovación–, la baja articulación entre el sistema científico y los productores privados locales, generan un cuadro de permanente retraso y de dependencia con relación a las investigaciones que se desarrollan en el norte.

La ideología de la globalización naturaliza y consagra esta situación, al omitir los efectos que el retraso científico tiene sobre las asimetrías de

poder económico, tecnológico y militar que generan estas disparidades entre naciones.

Es interesante reflexionar sobre la especial capacidad de la que estaría dotado el mundo académico para establecer una mirada crítica en relación con su entorno, pero que, sin embargo, no es desplegada debido a que la universidad, como institución social, participa en buena medida de la ideología, los valores y las prácticas consagradas en su entorno.

Tanto las universidades de “élite” como las de masas están estrechamente asociadas a los procesos y vaivenes de la sociedad general, y sometidos a las mismas carencias provocadas por los procesos de colonización cultural y de satelismo intelectual. Adicionalmente, las universidades privadas son más sensibles a las demandas del “mercado”, lo que implica reflejar en su oferta formativa aquellas actividades que coinciden con las aspiraciones de sectores sociales medios y altos, más que aquellos perfiles requeridos por una sociedad que encara las tareas necesarias para el desarrollo.

### **Las condiciones necesarias y las condiciones suficientes para la integración**

Efectivamente, una de las conclusiones posibles del recorrido que hemos realizado es que nuestra región se encuentra con un conjunto tan amplio de restricciones internas para poder utilizar en su propio beneficio sus recursos, que no está en condiciones de encontrar dentro de sí misma las fuerzas necesarias para avanzar en un genuino proceso de integración.

Hemos tratado de señalar algunos factores internos fundamentales, pero no debemos olvidar que la región está inmersa en una institucionalidad global que responde a un orden internacional que concentra sistemáticamente la riqueza en ciertos países centrales y especialmente en un conjunto de empresas multinacionales y actores financieros de enorme magnitud.

En cierto sentido, esas son las premisas del pensamiento conservador latinoamericano, que “constata” la falta de fuerzas propias –en realidad es uno de los factores que refuerzan esa debilidad–, para proponer la alternativa de recurrir a la “ayuda” del orden internacional, con la forma de créditos, inversiones y asesoramientos.

No han faltado en nuestra región experimentos –algunos muy profundos– que se apoyaron en los supuestos beneficios de adaptarse pasivamente a los requerimientos del mundo desarrollado. Los resultados obtenidos

—estructuras productivas primarizadas y consolidación de la disparidad social y la dependencia externa— solo han servido para ilustrar las limitaciones de esas propuestas.

Por otra parte, hay quienes sostienen que la falta de resultados más satisfactorios en el esfuerzo de integración solo pueden evaluarse en el marco de un proceso largo y complejo, que atravesará por momentos de flujo y reflujo, pero en el que se irá aprendiendo de la experiencia propia y de las ajenas, hasta lograr un salto cualitativo que provoque una dinámica auto-sostenida de integración.

Desde nuestra perspectiva, dada la imbricación de la economía regional en el entorno global, la profundización del proceso de integración requerirá de la conjunción temporal de condiciones externas e internas que lo posibiliten.

Por una parte, debería haber una maduración en las fuerzas locales favorables a la integración, en el sentido de lograr una mayor sensibilización pública sobre el valor estratégico de la integración, y un mayor enraizamiento tanto en la sociedad en general como en los diferentes espacios políticos con capacidad de tomar decisiones relevantes en ese terreno.

Por otra parte una condición necesaria para la concreción de un salto cualitativo parece ser que se aflojen las restricciones políticas, económicas e institucionales provenientes del orden global.

El extenso entramado internacional de limitaciones reduce drásticamente los grados de libertad de las políticas públicas sudamericanas. La institucionalidad global actualmente vigente ha sido construida desde la Segunda Guerra Mundial a medida de los intereses de los países centrales y de sus grandes conglomerados productivos y financieros.

Los principios del comercio sin restricciones, de las aperturas comerciales y financieras, de la igualdad de trato hacia el capital local y extranjero, y las más recientes protecciones a las inversiones extranjeras, a la propiedad intelectual, así como los condicionamientos a las licitaciones públicas de los gobiernos periféricos, son mecanismos institucionales desfavorables al despliegue del potencial de la periferia global y, específicamente, a la región sudamericana. Limitan en el terreno económico el ejercicio de la soberanía nacional.

Lamentablemente a esos procesos de “debilitamiento” de la sesgada institucionalidad global no se arriba por la vía racional de la comprensión de los beneficios mutuos que podría acarrear la difusión universal del desarrollo, sino que, por lo general, se producen en el contexto de crisis severas

–a partir de inconsistencias en el propio centro– que hacen colapsar la “governabilidad” global, y abren senderos –tanto en lo ideológico como en el terreno de las políticas públicas– para ensayar otras formas de regulación y acción sobre la economía capitalista.

En ese sentido, pareciera que el proceso de globalización liderado por las corporaciones multinacionales y el capital financiero se está encontrando con crecientes problemas para ofrecer un sendero atractivo al conjunto de la población mundial.

La tendencia a la concentración de la riqueza genera problemas de subconsumo, que han sido remediados transitoriamente con la creación de sucesivas burbujas financieras, las que a su vez han dado origen a un sobreendeudamiento generalizado. El malestar con un estado de cosas que provoca crecientes presiones hacia el estancamiento y la deflación, puede provocar una impugnación cada vez más generalizada del proceso de globalización, tal cual ha sido conducido hasta la actualidad.

La evolución de la crisis en el centro puede afectar la situación de la periferia latinoamericana, destrabando tanto la posibilidad de realizar políticas públicas que estimulen el desarrollo, como generando la necesidad de potenciar todas las sinergias regionales, y aprovechar todas las oportunidades de expansión que tiene nuestra región, en la medida que otros centros tradicionales de demanda no estén en condiciones de sostener niveles razonables en sus compras hacia América Latina.

En la actualidad pareciera, por el contrario, que tanto Estados Unidos como la Unión Europea necesitan de la demanda externa hacia sus productos para volver a dinamizar sus economías. No es casual, en ese sentido, la irrupción de discursos proteccionistas en los propios países promotores de la globalización.

Las instituciones internacionales que expresan la hegemonía norteamericana y de sus socios europeos, podrían debilitarse, o caer en la inoperancia, ante una ola masiva de “desobediencia” de las reglas, motivadas por diversas situaciones nacionales de alto malestar social.

Por lo tanto, un aflojamiento del “orden” global puede liberar fuerzas e iniciativas para impulsar el desarrollo y la integración regional. Una crisis internacional puede transformar un proyecto que, en buena medida, está en el tramo del diseño teórico y de la todavía insuficiente voluntad política, en una auténtica necesidad “defensiva” ante un sombrío cuadro externo.

En el ámbito interno, los actores tradicionalmente ligados a una inserción subordinada y dependiente pueden ver debilitados sus argumentos

–materiales e ideológicos– a favor de continuar con una estrategia que ya no estaría en condiciones de garantizar los niveles mínimos de beneficios necesarios para cimentar consensos políticos y sociales.

Si la crisis global continúa sin resolverse, y siguen primando las políticas que refuerzan el estancamiento global, los principales actores locales partidarios de la globalización tal cual se ha venido desarrollando hasta el presente podrían perder influencia y ascendiente sobre las políticas públicas en los próximos tiempos.

## **Conclusiones**

El proceso de integración sudamericano ha llegado a un punto de alta conflictividad.

Poderosos factores externos, asociados a actores locales con fuertes intereses globales, ven en la continuidad de este proceso una limitación a la expansión de sus propios negocios en la región.

Sin embargo, la integración tiene una fuerte inercia institucional y la idea de una creciente unidad regional goza de simpatía en diversos sectores sociales, lo que dificulta un rápido desmantelamiento de la trama institucional trabajosamente lograda hasta el momento.

Es probable que los sectores políticos y económicos más vinculados a la globalización tiendan a llevar al Mercosur en el camino del inmovilismo, apostando a que la apatía y la decepción jueguen un papel en el posterior desmantelamiento institucional del mismo.

O, alternativamente, pueden buscar alterar tajantemente los objetivos del Mercosur, diluyendo el intento mediante tratados de libre comercio con la Alianza del Pacífico y otros ámbitos económicos más poderosos, apostando a la ampliación de vínculos económicos y diplomáticos que potencien las tendencias centrífugas regionales en dirección a las potencias atlánticas, plegándose a la idea de “complementar” pasivamente las necesidades de acumulación de esos centros.

Esos sectores políticos y económicos asumen de esta manera su hostilidad al proceso integrador y al potencial que tendría para modificar la inserción internacional de la región.

Esa inercia de las ideas, choca contra las nuevas realidades mundiales, en que el dinamismo asiático ha revolucionado el comercio internacional y los flujos de inversiones. Nuestra región, como proveedora global de materias primas, ha sido un reflejo de estos notables cambios en la configuración

de la economía mundial, y fue beneficiada por los mismos en parte de la primera década de 2000.

La crisis financiera mundial de 2008, a su vez, sumió a las principales economías occidentales en una semiparálisis productiva y de consumo. La falta de dinamismo de las economías atlánticas, restringidas por las políticas de autolimitación fiscal y austeridad social consagradas en las últimas décadas, hace que la vieja apuesta a las economías centrales parezcan hoy un callejón sin salida.

Las élites tradicionales parecen no tomar nota de estas realidades en su mirada geopolítica y apuestan a la continuidad de un mundo cada vez más distante en el pasado. Sin embargo, las necesidades de los grandes conjuntos poblacionales presionarán hacia una reorientación de las políticas públicas en la región, debido a las crecientes insuficiencias de las actuales.

El conjunto de experiencias nacionales favorables a la integración, que emergieron a comienzos del siglo XXI en nuestra región y que ensayaron vías alternativas a las recomendadas por el discurso predominante, podrían ser un interesante antecedente para nuevas experiencias de transformación productiva y social, en que la integración regional deberá cumplir, necesariamente, un papel trascendental.

En ese sentido, recaería sobre las fuerzas locales favorables a la integración la responsabilidad de ofrecer respuestas efectivas y creíbles a la desorganización del orden global.

Estas fuerzas deberán encarar el esfuerzo de coordinación entre las diversas experiencias nacionales en una forma mucho más profunda que en el ciclo anterior.

Deberán asumir que la atomización de nuestras políticas económicas, por más desarrollistas que sean en lo interno, no podrán contrarrestar las grandes tendencias de la economía global cada vez más basada en grandes bloques nacionales o regionales que sostienen un proceso continuo de concentración del capital.

Una participación no satelital en el orden mundial requerirá, indefectiblemente, de cambios estructurales en la política y la economía de América Latina.

## **Bibliografía**

Aglietta, Michel y Moatti, Sandra (2002). *El FMI. Del orden monetario a los desórdenes financieros*. Madrid: Akal.

- Amsden, Alice (2007). *Escape from empire – The developing world’s journey through heaven and hell*. Massachusetts: The MIT Press.
- Anderson, Perry (2012). *El Nuevo Viejo Mundo*. Madrid: Akal.
- Aronskind, Ricardo (2001). *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los ´90*. Buenos Aires: Libros del Rojas-Universidad de Buenos Aires.
- (2003). “El país del desarrollo posible”. En James, Daniel (comp.), *Nueva Historia Argentina, Tomo 9, Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- (2004). “The impact of Global Trends and Local Reform Policies on Latin American Workers in the 1990s”. En AA. VV., *Labour and New Social Movements in a Globalising World System*. Viena: ITH.
- (2007). *El riesgo país. La jerga financiera como mecanismo de poder*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- (2010). “El MERCOSUR y la continuidad del proyecto independentista”. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, a. 16, n° 28, pp. 137-144.
- (2012a). “América Latina entre la globalización y la crisis”. *Revista Científica*, vol. 2, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Autónoma de Santo Domingo.
- (2012b). “La integración: una respuesta sudamericana a la crisis del orden global”. *Línea SUR, Revista de Política Exterior*, n° 2, mayo-agosto.
- (2012c). “Modelos emergentes después de la crisis internacional. La reconfiguración del capitalismo mundial”. En AA.VV., *Macroeconomía, empleo e ingresos – Debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Arrighi, Giovanni (2007). *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Madrid: Akal.
- Arrighi, Giovanni y Silver, Beverly (2001). *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*. Madrid: Akal.

- Bárcena, Alicia y Prado, Antonio (eds.) (2015). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Boyer, Robert (2011). *Los financieros ¿destruirán el capitalismo?* Buenos Aires: Miño y Dávila y CEIL-CONICET.
- Brenner, Robert (2003). *La expansión económica y la burbuja bursátil*. Madrid: Akal.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2004). “La restricción económica y la democrática”. En AA.VV., *Política y gestión pública*. Buenos Aires: CLAD y Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (1998). *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*. Santiago de Chile: CEPAL y Fondo de Cultura Económica.
- Corbalán, María Alejandra (2002). *El Banco Mundial, intervención y disciplinamiento*. Buenos Aires: Biblos.
- Chesnais, Francois (2001). *La mundialización financiera. Génesis, costo y desafíos*. Buenos Aires: Losada.
- Estrada Álvarez, Jairo (2012). *La crisis capitalista mundial y América latina. Lecturas de economía política*. Buenos Aires: CLACSO.
- Evers, Tilman (1989). *El Estado en la periferia capitalista*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999). *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*. Santiago de Chile: McGraw-Hill y CEPAL.
- Financial Crisis Inquiry Commission - USA (2011). *Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States*.
- Fukuyama, Francis (2004). “Estados débiles y legitimidad internacional”. En *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Buenos Aires: Ediciones B.
- Furtado, Celso (1999). *El capitalismo global*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gowan, Peter (2001). *La apuesta por la globalización*. Madrid: Akal.
- Hinkelamert, Franz (2014). “La rebelión de los límites, la crisis de la deuda, el vaciamiento de la democracia y el genocidio económico-social”. En Coraggio, José

- Luis y Laville, Jean-Louis (orgs.), *Reinventar la izquierda en el siglo XXI*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Krugman, Paul (1994). *Vendiendo prosperidad. Sensatez e insensatez económica en un era de expectativas limitadas*. Barcelona: Ariel.
- Marini, Ruy Mauro (2007). *América Latina. Dependencia y globalización*. Buenos Aires: CLACSO y Prometeo.
- Orléan, André (2006). *El poder de las finanzas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Oszlak, Oscar (1994). “El Estado postajuste”. En Kliksberg, Bernardo (comp.), *El rediseño del Estado – Una perspectiva internacional*. México: Instituto Nacional de Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Palma, José Gabriel (2009). “Why did the Latin American critical tradition in the social sciences become practically extinct?”. En Blyth, Mark (ed.), *Routledge handbook of International Political Economy – IPE as a global conversation*. Londres: Routledge.
- Pinheiro Guimaraes, Samuel (2005). *Cinco siglos de periferia – Una contribución al estudio de la política internacional*. Buenos Aires: Prometeo.
- Pipitone, Ugo (1997). *Tres ensayos sobre desarrollo y frustración: Asia Oriental y América Latina*. México: CIDE y Grupo Editorial Porrúa.
- Prebisch, Raúl (1986). *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodrik, Dani (1995). “Las reformas a la política comercial e industrial en los países en desarrollo: una revisión de las teorías y datos recientes”. *Desarrollo Económico*, vol. 35, n° 138, pp. 179-225.
- Ross Schneider, Ben (1999). “Las relaciones entre el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente”. *Desarrollo Económico*, vol. 39, n° 153, pp. 45-75.
- Stiglitz, Joseph (2003). *Los felices 90. La semilla de la destrucción*. Buenos Aires: Taurus.
- Strange, Susan (1999). *Dinero loco. El descontrol del sistema financiero global*. Buenos Aires: Paidós.

- Tavares, María da Conceição y Fiori, Jose Luis (1997). *Poder e dinheiro. Uma economia política da globalizacao*. Petrópolis: Vozes.
- Taylor, Lance (2000). *External liberalization, economic performance, and distribution in Latin America and elsewhere*. Helsinki: UNU World Institute for Development Economics Research.
- Vidal, Gregorio (2007). “La expansión de las empresas transnacionales y la profundización del subdesarrollo. La necesidad de construir una alternativa para el desarrollo”. En Vidal, Gregorio y Guillén, Arturo (comps.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Buenos Aires: CLACSO.
- Vilas, Carlos M. (2005). “¿Estado víctima o Estado promotor? El debate sobre soberanía y autonomía en el capitalismo globalizado”. En AA. VV., *Estado y política en la Argentina actual*. Buenos Aires: Prometeo y Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Wade, Robert (1999). *El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del Este de Asia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2009). “The Global Slump - Deeper Causes and Harder Lessons”. *Challenge*, vol. 52, n° 5, septiembre-octubre, pp. 5-24.
- (2013). “The art of power maintenance - How Western States Keep the Lead in Global Organizations”. *Challenge*, vol. 56, n° 1, pp. 5-39.
- Waldmann, Peter (2003). *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Wallerstein, Immanuel (1996). *Después del liberalismo*. México: Siglo XXI.



Insignias notorias de la gran tradición de los pensamientos de la emancipación, los conceptos de revolución y de democracia pudieron pensarse en América Latina, durante los tres primeros lustros de este siglo, en sus diversas y auspiciosas combinaciones. En ese clima de ideas, tan distinto del actual, se puso en marcha años atrás el **Programa Regional Democracias en Revolución & Revoluciones en Democracia**, cuyos grandes motivos no hay ninguna razón para abandonar y cuyo capítulo argentino se complace en presentar sus resultados por medio de esta serie de libros colectivos.

Uno de los ejes sobre los que se desplegaron el Programa Regional Democracias en Revolución & Revoluciones en Democracia y las actividades que, en ese marco, la UNGS, el Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador y las otras instituciones académicas participantes de aquella iniciativa organizaron junto con CLACSO, fue el estudio de los avances, insuficientes y parciales, que en esos años conocieron los procesos de integración regional en América Latina. El posterior giro a la derecha de la política de nuestros países nos obliga hoy a retomar esos empeños recuperando la experiencia de un tiempo que, por cierto, no es ya el nuestro, pero que está lejos también del fanatismo “aperturista” de los años que siguieron. El que transitamos es un tiempo de tensiones, de malestar y de protestas, en el que empieza a volver a hacerse audible el llamado a recuperar nuestra mejor tradición integracionista. Este libro nos muestra lo que pudo hacerse en el pasado, las lecciones que nos deja todo lo que quedó a medio camino y la necesidad de fortalecer, sobre la base de la experiencia que hoy tenemos, la autonomía y la proyección internacional independiente de nuestra región.

Universidad Nacional  
de General Sarmiento



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
LA UNIVERSIDAD DE PISAGRAO DEL ESTADO



CLACSO



Libro  
Universitario  
Argentino

