

RELACIONES INTERNACIONALES

Número 15 - Octubre de 2010

INTEGRACIÓN REGIONAL, MULTILATERALISMO EN AMÉRICA LATINA Y RELACIONES SUR - SUR

ARTÍCULOS

Gian Luca Gardini
Clarisa Giaccaglia
María Cecilia Míguez
Tahina Ojeda

FRAGMENTOS

Andrés Malamud

DOCUMENTOS

Declaración de Brasilia
del foro IBSA
Tratado constitutivo de
la Unión de Naciones
Sudamericanas

REVIEW-ESSAY

Iraxis Bello y Mbuyi
Kabunda

VENTANA SOCIAL

José Luis Gacía
Barahona

RESEÑAS

Erika Rodríguez
Jesús Rogado
Luis Hallazi Méndez



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950

RELACIONES INTERNACIONALES

CONSEJO EDITOR

ESTHER BARBÉ

MARK DUFFIELD

CELESTINO DEL ARENAL

PALOMA GARCÍA PICAZO

CATERINA GARCÍA SEGURA

JOAO TITTERINGTON GOMES CRAVINHO

STEFANO GUZZINI

PEDRO MARTÍNEZ LILLO

FRANCISCO JAVIER PEÑAS ESTEBAN

KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO

SANTIAGO PETCHEN VERDAGUER

ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIET

DANILO ZOLO

REDACCIÓN

Directora: ÁNGELA IRANZO DOSDAD

SERGIO CABALLERO SANTOS

AGUSTINA DAGUERRE GARCÍA

JOSÉ LUIS DE LA FLOR

RAQUEL FERRAO

ELSA GONZÁLEZ AIMÉ

JAVIER MATEO GIRÓN

CORINA MAVRODIN

ANDRÉS MENDIOROZ PEÑA

FRANCISCO JAVIER PEÑAS ESTEBAN

VIRGINIA RODRÍGUEZ BARTOLOMÉ

JESÚS ROGADO ZURIAGA

ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA

MARÍA SERRANO MARTÍN DE VIDALES

JUAN TOVAR

La revista *Relaciones Internacionales* no tiene ánimo de lucro, por lo que los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación

pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)

Universidad Autónoma de Madrid, España

www.relacionesinternacionales.info | ISSN 1699 - 3950

RELACIONES INTERNACIONALES

INTEGRACIÓN REGIONAL, MULTILATERALISMO EN AMÉRICA LATINA Y RELACIONES SUR - SUR

Coordinador: Sergio Caballero Santos

ÍNDICE

I. EDITORIAL

II. ARTÍCULOS

→ *Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional*, por Gian Luca GARDINI.

Páginas 11 a 31

→ *Condicionantes sociales en el proceso de formación de potencias mundiales: un análisis de los países de IBSA a partir de un recorrido histórico*, por Clarisa GIACCAGLIA.

Páginas 33 a 60

→ *El rol de la dirigencia política argentina en la promoción de un nuevo patrón de relaciones internacionales en la década de los noventa*, por María Cecilia MÍGUEZ.

Páginas 61 a 90

→ *La cooperación sur-sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido*, por Tahina OJEDA.

Páginas 91 a 111

III. FRAGMENTOS

→ *La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del MERCOSUR: un examen empírico*, por Andrés MALAMUD.

Páginas 113 a 138

IV. DOCUMENTOS

→ *Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Americanas*, UNASUR, 2008.

Páginas 139 a 150

→ *Declaración de Brasilia*, Foro India, Brasil y Sudáfrica (IBSA), 2003.

Páginas 151 a 155

V. VENTANA SOCIAL

→ *¿Un Sur o muchos Sures? La pluralidad de formas de actuación política en las sociedades africanas*, entrevista a José Lu GARCÍA BARAHONA.

Páginas 157 a 162

VI. REVIEW-ESSAY

→ *Modelos controvertidos que suscitan tanto admiración como temor: China e India*, por Iraxis BELLO y Mbuyi KABUNDA.

RELACIONES INTERNACIONALES

Páginas 163 a 170

VII. RESEÑAS

- BUZAN, Barry y HANSEN, Lene, *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge University Press, 2009, por Erika RODRÍGUEZ.

Páginas 171 a 174

- APPIAH, Kwame Anthony, *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños*, Ed. Katz, Buenos Aires-Madrid, 2007 [Original 2006], por Jesús ROGADO.

Páginas 175 a 180

- *Comentarios en torno a un "desajuste generalizado"* por Luis A. HALLAZI MÉNDEZ.

MAALOUF, Amin, *El desajuste del mundo: cuando nuestras civilizaciones se agotan*, Alianza, Madrid, 2009.

Páginas 181 a 186

“INTEGRACIÓN REGIONAL, MULTILATERALISMO EN AMÉRICA LATINA Y RELACIONES SUR -SUR”

El interés por la integración regional latinoamericana y la cooperación sur-sur como vías para la inserción de América Latina en el mundo globalizado del siglo XXI no es nuevo, pero en todo caso sigue siendo lo suficientemente reciente para que no esté aún muy teorizado. De este hecho y de la necesidad de abordar de forma compleja el debate sobre sus posibilidades, se derivó la idoneidad de llevar a cabo un proyecto de investigación sobre estos fenómenos (*Proyecto de cooperación interuniversitaria UAM-Santander para América Latina: "Creación de una red de investigación y enseñanza superior sobre integración regional, multilateralismo en América Latina y relaciones sur-sur"*), en el marco del cual se celebraron dos seminarios de trabajo sobre este tema: el primero, en la Universidad Autónoma de Madrid en marzo de 2010 y el segundo, en la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) en julio del mismo año. Fue ése el embrión de este nuevo número de la revista de *Relaciones Internacionales* que pretende explorar una temática cada vez más manejada, pero todavía poco sistematizada.

La inserción latinoamericana en el mundo siempre ha discurrido en base a conceptos como autonomía y dependencia y, más recientemente, se ha puesto en el centro de esa ecuación la idea de desarrollo. De este modo, la integración regional y la diversificación y multilateralización de sus relaciones internacionales, destacando la cooperación sur-sur, serían la llave para que América Latina se pueda insertar en un mundo globalizado con una visión estratégica que le encamine a un mayor desarrollo y a una mejora en la calidad de vida de sus sociedades. Sin embargo, frente a un pensamiento latinoamericano propio tanto en la construcción de la identidad latinoamericana como en la reflexión de modelos económicos propios (como los emanados de la CEPAL, por ejemplo), son aún escasas las aportaciones desde la Academia a estas apuestas por la integración regional latinoamericana y por la cooperación sur-sur; máxime, cuando dichas aportaciones proceden mayoritariamente desde los enfoques dominantes y, en concreto, desde explicaciones de orden más economicista o de índole más geoestratégica, pero dejando un espacio vacío para perspectivas más amplias y pluridisciplinares que este número de la *Relaciones Internacionales* aspira a empezar a rellenar.

Por los motivos alegados - importancia del tema y escasas respuestas desde la Academia -, la finalidad de la mayoría de los artículos de este número 15 es, principalmente, la exploración de las potencialidades que puede ofrecer el estudio de la cooperación sur-sur y la inserción internacional de América Latina a través de la integración regional. Así, más que conclusiones cerradas, se lanzan nuevas preguntas y se anima a futuras investigaciones. Del mismo modo, en vez de presentar fragmentos clásicos que fijen posiciones teóricas en compartimentos

estancos, se ofrecen artículos de autores referentes en el tema que se pretende que sean sólo el inicio de una guía de lectura para conocer mejor la literatura académica sobre este fenómeno de las relaciones internacionales.

En un contexto general que nos da una visión panorámica de los esquemas de integración regional en América Latina, encontramos el artículo de Gian Luca Gardini, "Proyectos de integración regional sudamericana. Hacia una teoría de convergencias regional". Este trabajo, al mismo tiempo que nos contextualiza en la realidad de los numerosos esquemas de integración que se desarrollan y solapan en la actualidad, propone una visión escéptica fundamentada en la falta de cohesión y convergencia entre los diferentes proyectos y los principios y lógicas sobre los que descansa cada uno de ellos, especialmente UNASUR, MERCOSUR y ALBA. Para ello, examina tres elementos a título comparativo – la relación con el hegemon global (Estados Unidos), la relación con el líder regional (en este caso, Brasil), y el modelo económico y de desarrollo a adoptar - y establece un sugerente paralelismo final con el modelo europeo para evidenciar las divergencias existentes.

A continuación, Tahina Ojeda, en "La cooperación sur-sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido", nos presenta las imbricaciones entre el regionalismo y la cooperación sur-sur en América Latina. La autora, al mismo tiempo que nos presenta los orígenes y corpus teórico del fenómeno de la cooperación sur-sur, afirma su idoneidad como vía de inserción para América Latina en un contexto de regionalismo posliberal, característico del escenario posterior a la crisis del Mercosur de 2001 y que se contrapone frontalmente a la inserción neoliberal principalmente propuesta en los años noventa del pasado siglo.

En tercer lugar, se presenta un acercamiento a un importante fenómeno derivado de la emergencia de nuevas potencias regionales. La creación del Foro de Diálogo IBSA (India, Brasil, Sudáfrica), cuya declaración constitutiva se facilita en la sección "Documentos" de este número de la revista, nos pone ante el reto de estudiar la cooperación sur-sur entre países que están llamados a ser "norte" en un futuro próximo. Esta paradoja que pone de manifiesto el IBSA y la reflexión sobre la consideración o no de potencia de los tres países que la integran, realizado a través del estudio comparado de sus clases medias, es lo que nos propone Clarisa Giaccaglia en su artículo "Condicionantes sociales en el proceso de formación de potencias mundiales. Un análisis de los países de IBSA a partir de un recorrido histórico". De este modo, la autora realiza una comparación diacrónica de países que fueron consideradas potencias a lo largo de la historia y una comparación sincrónica sobre los tres integrantes de IBSA, en ambos casos poniendo el foco sobre los asuntos sociales y las autopercepciones de sus propias élites.

El último artículo inédito es una colaboración recibida en la Redacción de la revista. La autora, María Cecilia Míguez, elabora un recorrido por el contexto político argentino entre 1987 y 1991 a través de sus políticos y de cómo percibieron

la inserción internacional de Argentina. Así, en “El rol de la dirigencia política argentina en las reformas neoliberales en la promoción de un nuevo patrón de relaciones internacionales en la década de los noventa” trata de hacer un relato histórico donde se analizan las posiciones del Partido Justicialista y de la Unión Cívica Radical para poner de manifiesto las visiones y perspectivas argentinas de cómo aspiraba a insertarse internacionalmente este país.

En la sección “Fragmentos” se ha resaltado un texto de un experto y referente en el tema de la integración regional latinoamericana: es “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico” de Andrés Malamud. Además de tratarse de un autor referente en el tema de la integración regional latinoamericana, en este artículo de 2005 se analiza el caso del Mercosur y sus particularidades a través de tres momentos críticos en su desarrollo, analizando este esquema de integración desde su naturaleza intergubernamental (diplomacia presidencialista) hasta su débil institucionalidad. De este modo, el autor nos acerca a las potencialidades y debilidades del, considerado por la mayoría de la Academia, como el segundo proyecto de integración más exitoso y completo después de la Unión Europea.

En la sección “Documentos” se facilitan al lector tanto la declaración de Brasilia del foro IBSA (tal y como se comentó más arriba), como el Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), que algunos intentaron presentar en su día como el marco de integración regional entre la Comunidad Andina (CAN) y MERCOSUR. Aunque sus logros no han sido aún tan ambiciosos como se prometía, sí ha demostrado su importancia como foro de concertación política entre los líderes de la región sudamericana y, en cualquier caso, aquí se presenta con el ánimo de que el lector se acerque a este fenómeno y pueda seguir sus evoluciones en el futuro.

En la “Ventana Social”, José Luis García Barahona que actualmente trabaja en Southern Campaigns Adviser de Oxfam y con una dilatada experiencia en varios países africanos, nos introduce en el tema de los movimientos sociales y la sociedad civil en África, de la mano de las respuestas a una entrevista que le formula el investigador GERI-UAM, José Luis de la Flor. En relación a estos fenómenos crecientes en el continente africano, también hace mención a la dimensión de la cooperación sur-sur y, en especial, su relevancia en Sudáfrica.

Asimismo, en este nuevo número de *Relaciones Internacionales* se presenta un *review-essay* muy próximo a la temática general, ya que aborda el análisis de dos libros que ponen el foco en el ascenso de potencias emergentes y su incidencia en el escenario global. Así, Iraxis Bello y Mbuyi Kabunda nos acercan a los debates que suscitan China e India en el orden económico internacional venidero. Sin desentrañar el papel que asumirán estos actores en el futuro, nos presentan un panorama de la actual reconfiguración del tablero internacional.

Finalmente, en la sección “Reseñas”, Erika Rodríguez nos ofrece un acercamiento al tema de los estudios de seguridad de la mano del libro de Barry Buzan y Lene Hansen *The evolution of international security studies*. Por su parte, Jesús Rogado reseña el libro de K. A. Appiah *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños*, en la que se reflexiona sobre nuestra relación entre nosotros mismos y los “otros”. Y, en tercer lugar, Luis Hallazi Méndez presenta la reseña del libro de Amin Maalouf *El desajuste del mundo: cuando nuestras civilizaciones se agotan*, donde indirectamente se dialoga con la reseña anterior al abordar el tema del cosmopolitismo y de los encuentros y desencuentros entre Occidente y Oriente. Los tres textos nos invitan a adentrarnos en los asuntos de seguridad internacional, la ética y el cosmopolitismo.

Por último, el deseo a la hora de coordinar este número es poner de manifiesto la complejidad y pluralidad de enfoques y temáticas a la hora de abordar la inserción internacional de América Latina y, en concreto, a través de la integración regional y la cooperación sur-sur. De este modo, la constatación de la idoneidad de enfoques multidisciplinares y la necesidad de huir de simplificaciones de la mano de escuelas “cerradas” dentro de las Relaciones Internacionales, esperamos que inviten a los académicos, estudiantes y, en general, a los lectores interesados, a acercarse a estas temáticas y reflexionar (y escribir nuevos artículos) sobre estos temas.

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950

PROYECTOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL SUDAMERICANA: HACIA UNA TEORÍA DE CONVERGENCIA REGIONAL

GIAN LUCA GARDINI*

RESUMEN:

Está surgiendo una nueva unidad regional, Sudamérica. En contraposición con Latinoamérica, es un concepto geoestratégico más definible e independiente. Pero, ¿esto hace que la integración regional sea más sencilla? Este artículo adopta una posición escéptica. No es solamente que Sudamérica se caracterice por sus numerosos esquemas de integración regional que compiten entre sí, sino que además los tres más destacados – Mercosur, ALBA y Unasur – presentan respuestas divergentes ante las preguntas fundamentales que han caracterizado históricamente los intentos de regionalismo en América Latina. Éstas son: la relación con la potencia líder en el plano internacional, Estados Unidos; el papel que juega el líder regional o *paymaster*¹, Brasil; y el modelo económico y de desarrollo que debe ser adoptado. A modo de conclusión, el autor concluye proponiendo una incipiente teoría de convergencia regional para alcanzar la cohesión regional como estímulo para futuras investigaciones y comprobaciones.

PALABRAS CLAVE:

Sudamérica, integración regional, Mercosur, ALBA, Unasur.

TITLE:

South American regional integration projects. Towards a theory of regional convergence.

ABSTRACT:

A new regional unit - South America - is emerging. This is a more definable and self-contained geostrategic concept as opposed to Latin America. But does this make regional integration any easier? This article adopts a sceptical view. Not only South America is characterised by numerous and competing schemes of regional integration but the three most prominent of them, MERCOSUR, ALBA, and UNASUR offer divergent responses to the fundamental questions that have historically characterised attempts at regionalism in Latin America: The relation towards the international leading power, the United States; the role of the regional leader or *paymaster*, Brazil; and the economic and development model to be adopted. The conclusion proposes an infant theory of regional convergence to achieve regional cohesion as a suggestion for further research and testing.

KEYWORDS:

South America, regional integration, Mercosur, Alba, Unasur.

¹ N. de T.: El concepto de *paymaster* no tiene una traducción exacta en español. Hace referencia al sujeto que acata el mayor número de costes a la hora de acometer un proyecto; en este caso, la integración regional.

*Gian Luca GARDINI es profesor de Relaciones Internacionales y Política Latinoamericana en la Universidad de Bath, Reino Unido. Email: g.l.gardini@bath.ac.uk

Introducción

Los conceptos “regionalismo” e “integración” evocan de forma inmediata ideas de unidad y cohesión. Desde el principio, entre las nuevas repúblicas latinoamericanas independizadas, la unidad y la solidaridad definió el discurso y teorización de los padres libertadores, como Bolívar y San Martín, y más tarde la de los grandes intelectuales que formaron la “conciencia latinoamericana”, como Monteagudo, Alberdi y Martí¹. Sin embargo, estos supuestos elementos comunes estuvieron siempre en pugna tanto por rivalidades políticas y de liderazgo como por diferentes intereses y antagonismos en lo concerniente a la seguridad y al terreno económico. Además, los partidarios de la integración de América Latina propusieron diferentes interpretaciones en relación a qué partes del continente americano debía abarcar. Los defensores de la América *Hispánica*, de *Ibero-América*, de América del *Sur* o aquellos que impulsaban o rechazaban la inclusión del Caribe, de Estados Unidos o de Brasil, pero nunca prevalecieron definitivamente los unos sobre los otros. De hecho, los intentos para implementar una unidad latinoamericana a través de proyectos concretos de integración regional de diversas clases, se ha caracterizado históricamente más por las divisiones que por el consenso.

Uno de los puntos más debatidos ha sido la contraposición entre América “Latina” y “del Sur” como entidad geoestratégica, social y cultural; aunque recientemente se ha dado un giro hacia esta última posición². El aumento de la gravitación política y económica de México, América Central y el Caribe en la órbita estadounidense; el creciente papel global —al mismo tiempo que regional— de Brasil; la irresistible búsqueda por parte de muchas administraciones sudamericanas de un orden internacional multipolar y autónomo; unido a un alcance geográfico que se auto-abarcara, ha llevado tanto a académicos como a profesionales a considerar el concepto “Sudamérica” como más idóneo para proyectos políticos y económicos unitarios, así como para una proyección internacional común reforzada³. Esta posición asumiría, si no una unidad de propósitos, sí al menos la convergencia en temas claves para alcanzar una “unidad regional cohesionada y consolidada”, tal y como la define Andrew Hurrell⁴. “La cohesión puede ser entendida de dos formas: (i) cuando la región juega un papel definitorio en las relaciones entre los estados (y otros actores principales) de la propia región y del resto del mundo; y (ii) cuando la región constituye la base organizativa para desarrollar políticas en el seno de la región en una serie de temas”⁵.

¹ Para el debate, véase *Íbidem*. Para un análisis de este cambio, consultar PIÑEIRO, Carlos (2004), *La nación sudamericana. Del imperativo histórico-cultural la realización económico-política*, NuevoHacer Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. Véase también Instituto Rio Branco, IEPES, IPEA, BID, “Seminario sobre America do Sul: A Organização do espaço sul-americano”, Brasília, 31/7-2/8 2000.

² Véase PIÑEIRO, Carlos (2004), *La nación sudamericana ...*, *op. cit.*, e Instituto Rio Branco, IEPES, IPEA, BID, “Seminario sobre America do Sul”.

³ HURRELL, Andrew (1995), “Regionalism in theoretical perspective” en FAWCETT, Louise y HURRELL, Andrew (eds.), *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York, p. 24.

⁴ *Íbidem*.

⁵ BOLIVAR, Simón (1969), *Escritos políticos*, Alianza Editorial, Madrid; OVIEDO, Gerardo (2008),

La línea sugerida por este artículo es escéptica. En Sudamérica coexisten cuatro bloques regionales: la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) y la Unión Sudamericana (UNASUR). Dejando a un lado la Comunidad Andina, cuya relevancia y proyección internacionales son limitadas, los otros tres esquemas ofrecen principios y recetas políticas y económicas más divergentes que convergentes. Siguiendo las conceptualizaciones de Bolívar y Alberdi, podemos identificar tres temas claves que han definido la esencia de los intentos de regionalismo latinoamericano o sudamericano desde mediado del siglo XIX, y que aún hoy son válidos⁶:

- (a) la relación de la unidad regional con Estados Unidos,
- (b) el papel de Brasil en el marco de la unidad regional,
- (c) el modelo económico y de desarrollo a adoptar por la unidad regional.

Este artículo disecciona las respuestas que el MERCOSUR, ALBA y UNASUR ofrecen a esas preguntas fundamentales. En palabras de Hurrell, la convergencia en esos tres temas básicos definiría ampliamente un embrionario mínimo común denominador que potencialmente condujera a Sudamérica hacia la cohesión. Esto sería así si dicha convergencia definiera: (i) la relación entre los estados de la unidad regional y el resto del mundo (posición hacia Estados Unidos y el papel de Brasil), y (ii) la base de políticas en el ámbito regional (modelo económico y de desarrollo). Se argumentará que, tal y como están formuladas actualmente, estas respuestas son tan diferentes que hacen difícilmente compatibles los tres esquemas y, de hecho, acaba siendo disfuncional el objetivo de unidad que parecen perseguir.

1. MERCOSUR

1.1. Origen y naturaleza

La historia del MERCOSUR empieza mucho antes de su constitución formal. El acercamiento diplomático entre Brasil y Argentina a finales de los años setenta del siglo XX proporcionó la condición necesaria para eliminar las amenazas a la seguridad entre los dos países e inaugurar una fase de más cooperación⁷. La recuperación democrática a principios de los ochenta en ambos países generó una fuerte motivación política en aras a fortalecer la cooperación bilateral con el objetivo de reforzar las frágiles democracias⁸, mientras que la necesidad de

"Pensamientos sobre la integración latinoamericana: un corpus textual" en *Cuadernos Americanos*, n° 126, ps. 53-72; SMITH, Peter H. (2000), *Talons of the Eagle. Dynamics of US-Latin American Relations*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York, especialmente ps.87-92; GALASSO, Norberto (2008), *América Latina ...*, op. cit.

⁶ FRAGA, Rosendo (1999), "La experiencia histórica en Brasil y Argentina desde 1966 hasta 1983: comienzo de la convergencia" en LLADÓS, José María y PINHEIRO, Samuel (eds.), *Perspectivas. Brasil y Argentina*, IPRI-CARI, Brasilia y Buenos Aires, ps. 367-385.

⁷ RUSELL, Roberto (1989), *Cambio de régimen y política exterior: El caso de Argentina, 1976-1989*, FLACSO, Documentos e Informes de Investigación n° 88, Buenos Aires.

⁸ GARDINI, Gian Luca (2007), "Who invented Mercosur?" en *Diplomacy and Statecraft*, diciembre 2007, vol. 18, n° 4, ps. 805-830.

modernizar la economía proporcionó la lógica económica para estrechar los lazos bilaterales. Finalmente, en 1986, Buenos Aires y Brasilia firmaron un acuerdo de complementación industrial basado en un mecanismo de integración económica sectorial, flexible y gradual. Con el triunfo del neoliberalismo y el consenso de Washington en los años noventa, las administraciones argentina y brasileña optaron por un proceso de apertura económica para favorecer la inserción de ambos países en la economía globalizada y atraer inversiones extranjeras a un mercado regional ampliado. Uruguay y Paraguay se sumaron para formar el MERCOSUR en marzo de 1991.

Desde el principio, el MERCOSUR perdió una parte de su inicial carácter político. En contraposición, adoptó una dirección económica esencialmente neoliberal⁹, adoptando la eliminación universal, automática y lineal de las barreras comerciales y convirtiéndose en un área de libre comercio con algunos elementos de una incompleta unión aduanera; mientras, la aspiración de convertirse en un mercado común quedaba, por el momento, no satisfecha. Tras la crisis asiática de 1997, la devaluación unilateral brasileña de 1999 y el colapso argentino de 2001, sumado a su incapacidad para manejar las asimetrías existentes entre los estados miembros o los problemas sociales endémicos, llevó al Mercosur a un largo período de autoreflexión desde los primeros años de este siglo.

Hoy en día, en un escenario doméstico e internacional considerablemente diferente a aquél en que se originó, el MERCOSUR está buscando nuevos principios rectores y un nuevo papel, así como formas innovadoras para acomodar los intereses y las agendas de sus miembros¹⁰. Aunque Argentina y Brasil aún son partidarios de una gestión económica ortodoxa, han reconocido la necesidad de manejar en el ámbito regional algunas de las asimetrías persistentes y de complementar la liberalización del comercio con un paquete de políticas públicas. La visión que inspira al MERCOSUR en esta fase, si tal visión existe, es un reflejo de estas indicaciones. La creciente insatisfacción de Paraguay y Uruguay ha motivado, a su vez, la creación de un pequeño Fondo de Convergencia Económica (FOCEM). Los actuales desafíos en la agenda incluyen la consecución de la unión aduanera, el relanzamiento de las negociaciones internacionales de comercio, y la ampliación y profundización institucional. En relación a la mayoría de ellos, y en el contexto de la actual redefinición de papeles de Estados Unidos y Brasil, así como el cuestionamiento de la economía neoliberal, el Mercosur está intentando resituarse a sí mismo en términos conceptuales y geoestratégicos.

⁹ OELSNER, Andrea (2009), "The Institutional Identity of Regional Organizations, or Mercosur's identity crisis", ponencia presentada en el VI Congreso General del ECPR, Potsdam, septiembre; PÉREZ, Romeo (2009), "El Mercosur ante su extraña crisis", CLAEH working paper, Montevideo, noviembre.

¹⁰ PORZECANSKI, Roberto (2010), *No Voy en TREN. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)*, Debate - Random House Mondadori & Editorial Sudamericana Uruguay, Montevideo.

1.2. Relaciones con Estados Unidos

La postura del Mercosur frente a Estados Unidos ha sido, y sigue siendo, tradicionalmente ambivalente pero nunca ha producido momentos de gran tensión. Durante el período bilateral argentino-brasileño en los años ochenta, Estados Unidos no prestó demasiada atención al bloque emergente, mientras que Buenos Aires y Brasilia estaban deseosos de asegurarse el apoyo de Washington para su consolidación democrática, la reprogramación de la deuda y la modernización económica. En los noventa, con diferente nivel de entusiasmo entre sus miembros, el MERCOSUR se alineó con las reglas imperantes del consenso de Washington, impulsado por Estados Unidos. El MERCOSUR se convirtió en un modelo de regionalismo abierto y sus miembros acogieron la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 1994. Se esperaba que esta iniciativa proporcionara acceso a un nuevo mercado para la producción agrícola e industrial de los cuatro socios.

Sin embargo, en el siglo XXI, la relación y la agenda entre Estados Unidos y el MERCOSUR se han vuelto cada vez más complejas. El giro a la izquierda en la mayoría de América Latina, los defectos del neoliberalismo (sobre el que se diseñó el ALCA) y una clara percepción de que el ALCA beneficiaría más a Estados Unidos que a sus contrapartes latinoamericanas, llevó a que fuera criticado y finalmente abandonado en la Cumbre de las Américas de 2005. Para entonces, el MERCOSUR, bajo el liderazgo político brasileño, se había convertido en el principal foco de resistencia al proyecto del ALCA. Lo que se rechazó no fue el principio de un ALCA mutuamente beneficioso, sino la forma y los términos del borrador.

Esta postura, más basada en intereses comerciales que en principios ideológicos, interrumpió el plan original, pero Estados Unidos simplemente modificó su estrategia recurriendo a Acuerdos de Libre Comercio bilaterales. Actualmente, Brasil y Uruguay parecen contentos de disfrutar de una cierta relación privilegiada con Washington. Brasil desarrolló afinidades en el sector de los biocombustibles y en los foros multilaterales, como la Organización Mundial del Comercio, mientras que Uruguay juega la carta de Estados Unidos para lograr sus reclamos en el ámbito del MERCOSUR y amenazar a sus socios con una asociación aún más estrecha con Washington¹¹. Como resultado de ello, MERCOSUR es la única área en América Latina que no tiene un acuerdo preferencial de comercio con Estados Unidos.

1.3. El papel de Brasil

Durante la integración bilateral argentino-brasileña y en los primeros años del MERCOSUR, la iniciativa política fue principalmente impulsada desde Buenos Aires, mientras Brasilia ofrecía simplemente un calculado nivel de apoyo a esta empresa conjunta¹². Desde el 2000, este patrón se ha invertido. La preponderancia

¹¹ GARDINI, Gian Luca (2010), *The Origins of Mercosur*, Palgrave, Nueva York.

¹² GOMES, Miriam y MALAMUD, Andrés (2009), "Argentina and Brazil between continuity and change", ponencia presentada en el ABRI-ISA Joint Conference, Río de Janeiro, julio. Véase también el capítulo de Miriam GOMES SARAIVA en este volumen.

económica brasileña y su creciente estatus como potencia internacional forzó a una redefinición de los papeles. Ahora Brasil concibe el MERCOSUR, y de hecho el resto de Sudamérica, como una plataforma para elevar sus reivindicaciones como potencia internacional¹³. Dado que Brasil intenta presentarse en los foros multilaterales como el representante regional de Sudamérica, o por lo menos de MERCOSUR, el liderazgo regional ha pasado a ser visto como una estrategia, o incluso como una necesidad, para lograr el reconocimiento global. Sin embargo, este liderazgo está lejos de ser incuestionable¹⁴. Por un lado, esto deja al bloque sin un líder claro ni un proyecto común, mientras que por el otro lado, deja un espacio para el debate y el diálogo en el seno de un grupo en el que un miembro tiene alrededor del 70 u 80% de la población y del PIB. El propio Brasil parece dividir sus credenciales de liderazgo y compromiso entre el MERCOSUR y la recientemente creada UNASUR (que se abordará más abajo). Así pues, el MERCOSUR encuentra su destino precariamente vinculado con las propias visiones y opciones que Brasil tiene de sí mismo y de la región.

Otro desafío para el papel de Brasil en el seno de MERCOSUR provendría de la eventual adhesión de Venezuela. ¿Cómo podrían ser compatibles las visiones brasileña y venezolana sobre el regionalismo en el marco del mismo esquema de integración? Las razones que explican la solicitud de Venezuela para integrar el MERCOSUR se abordarán en el epígrafe sobre el ALBA y Brasil y, sin duda, son el resultado de una fase histórica particular que terminó en 2006. Teniendo en cuenta que la ratificación de Venezuela como miembro pleno estuvo mucho tiempo en suspenso en el Senado brasileño y que todavía lo está en el de Paraguay, la cuestión ahora es saber si esa reticencia será superada o no y bajo qué condiciones. El punto clave es cómo se desarrollará la política doméstica venezolana. Una pérdida de poder y consenso por parte de Hugo Chávez podría cambiar de forma decisiva la política exterior de Venezuela. Este hecho, probablemente, reduciría las tensiones ideológicas y facilitaría el acuerdo de las posiciones venezolanas en MERCOSUR y UNASUR. Paralelamente, sería de esperar una decadencia del ALBA. Sin embargo, una cuestión sigue pendiente: ¿hasta qué punto sería un compromiso sincero de los principios del MERCOSUR sin que Venezuela renuncie al bolivarianismo? Bajo las actuales circunstancias, si se materializara una membresía solapada, se confirmaría que o las obligaciones son muy laxas y por tanto maleables para toda clase de compromisos pero sin un contenido real, o que la brecha entre la retórica y la práctica es muy considerable. En cualquier de los dos casos se reafirmaría el

¹³ MALAMUD, Andrés (2009), "Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status" en REZENDE, Estevão C. y GOMES Miriam (eds.), *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*, Konrad Adenauer Foundation, Brasilia, ps. 126-148; BURGESS, Sean W. (2006), "Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992-2003" en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 25, nº 1, ps. 23-42; SANAHUJA, José Antonio (2010), "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo neoliberal" en CIENFUEGOS, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (eds.), *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*, CIDOB, Barcelona, ps. 87-134.

¹⁴ DABÈNE, Olivier (2009), *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and comparative explorations*, Palgrave Macmillan, Nueva York.

argumento sostenido en este artículo de que Sudamérica no está cerca de alcanzar una cohesión regional significativa.

1.4. El modelo de desarrollo

El MERCOSUR acepta el modelo de producción capitalista y favorece las economías abiertas y el crecimiento basado en las exportaciones. A excepción del reducido FOCEM, no hay ningún otro mecanismo redistributivo regional en marcha¹⁵. Sin embargo, donde surge una revisión del neoliberalismo ortodoxo es en la búsqueda de una mayor atención por los asuntos sociales y la corrección del déficit democrático. En general, el modelo de desarrollo adoptado por el MERCOSUR sigue estando relativamente próximo al paradigma neoliberal original. De hecho, el actual debate sobre el modelo de desarrollo no se centra en las diferentes formas de implementar esos mismos principios, sino que gira entorno a visiones muy diferentes. Por un lado, está la idea de la vuelta del MERCOSUR a sus objetivos económicos y comerciales originales, aunque un paso aún más aventurado en esa dirección defendería la disolución de los compromisos de los estados miembros y les permitiría negociar tratados de libre comercio con terceros. Por el otro, encontramos la propuesta de profundizar en el contenido político del MERCOSUR, avanzando con el Parlamento del MERCOSUR y una implicación mayor de la sociedad civil. En ambos casos se reclama la vuelta a sus verdaderos orígenes que están en discusión¹⁶, y a un consenso sobre la necesidad de completar cierta profundización institucional, al menos para permitir que el área de libre comercio produzca los beneficios esperados para sus miembros¹⁷.

2. ALBA

2.1. Origen y naturaleza

Mientras el MERCOSUR es el legado de la idea de regionalismo abierto de los años noventa, el siglo XXI ha traído un considerable grado de novedad en términos de regionalismo. El cuestionamiento del neoliberalismo y la búsqueda de autonomía

¹⁵ El debate es si el proyecto original es uno de índole más política, concebido por las primeras administraciones democráticas de Alfonsín en Argentina, Sarney en Brasil y Sanguinetti en Uruguay, que lanzaron el proceso de integración a mediados de los ochenta, o si es uno de índole más económica y comercial, entendido e implementado por las administraciones de los noventa que, de hecho, firmaron el Tratado de Asunción de 1991. Sobre este punto, véase GARDINI, Gian Luca (2010), *The Origins of Mercosur ...*, op. cit., ps. 100-102.

¹⁶ Todos coinciden en que la adopción del código aduanero común, la eliminación de la doble imposición, un mecanismo efectivo de resolución de conflictos y la coordinación de políticas comerciales serían pasos positivos e indispensables.

¹⁷ En este sentido es cuestionable si el ALBA y UNASUR deben ser considerados como esquemas de integración, cooperación o coordinación. Véase un debate sobre las definiciones en DABÈNE, Olivier (2009), *The Politics of Regional ...*, op. cit., capítulo 1. Para una definición estricta de integración regional, véase SCHMITTER, Philippe (1991), "Change in Regime Type and Progress in International Relations" en ADLER, Emanuel y CRAWFORD, Beverly (eds.), *Progress in Postwar International Relations*, Columbia University Press, Nueva York, ps. 89-127. Para una perspectiva de la integración regional como una dimensión del regionalismo, véase HURRELL, Andrew (1995), "Regionalism in theoretical perspective ...", op. cit., ps. 37-73.

internacional y multipolaridad, llevaron a una revigorización de la integración y el surgimiento tanto del ALBA como de UNASUR, proyectos marcadamente políticos y con una dimensión económica marginal¹⁸. El ALBA es esencialmente una herramienta de la agenda y del activismo regional del presidente Hugo Chávez. En un intento de distanciar a su país de Estados Unidos, Chávez intentó primero consolidar un papel de liderazgo en el Caribe y después entre los países andinos más pobres. La primera aplicación de los principios del ALBA se materializó con el acuerdo venezolano-cubano de 2004, mientras que Bolivia, bajo la presidencia de Evo Morales, se sumó en 2006. Hoy en día, Nicaragua, República Dominicana, Ecuador, San Vicente y Granadinas, y Antigua y Barbuda son también miembros plenos del ALBA.

El ALBA es, más que nada, un concepto¹⁹. Sus socios están inspirados por los ideales bolivarianos de unidad política latinoamericana, solidaridad y desarrollo endógeno, pero estos principios están codificados o institucionalizados sin demasiado rigor. Es, sobre todo, un proyecto político y se rige por la preeminencia de lo político sobre lo económico²⁰. Sus objetivos principales son la lucha contra la pobreza y la búsqueda del desarrollo social; de hecho, fue creada como una reacción contra la economía neoliberal y como alternativa a los esquemas de integración existentes basados en fundamentos neoliberales. Se opuso al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), propuesta por Estados Unidos, al igual que se opone a los esquemas latinoamericanos de integración que comparten la preferencia estadounidense por el libre comercio, la privatización y la desregulación como el MERCOSUR y la Comunidad Andina (CAN).

El resultado es una visión fuertemente ideológica. Por un lado, sólo aquellos países que se adhieran estrictamente a la ideología bolivariana son bienvenidos a unirse; mientras que, por el otro, es casi inevitable una postura de confrontación hacia aquellos que no comparten estos principios. Esto quiere decir que esta agrupación no es atractiva para la mayoría de los países latinoamericanos; es incluso potencialmente divisoria, ya que exacerba la dicotomía entre los que apoyan el proyecto y los que no.

2.2. Las relaciones con Estados Unidos

El ALBA fue concebida como una alternativa al ALCA propuesta por Estados Unidos²¹. Su objetivo es explícitamente "contra-hegemónico" en la medida en que ofrece para combatirlo un modelo, percibido como un esquema de relaciones

¹⁸ FRITZ, Thomas (2007), *ALBA contra ALCA*, Centro de Investigación y Documentación Chile Latinoamérica (FDCL), abril.

¹⁹ SOTO, Nayllivis N. N. (2004), "Alternativa bolivariana para las Américas: una propuesta histórico política al ALCA" en *Geoenseñanza*, vol. 9, nº 1, ps. 57-73.

²⁰ ODDONE, Carlos N. y GRANATO, Leonardo (2007), "Los nuevos proyectos de integración regional vigentes en América Latina" en *OIKOS Revista de economía heterodoxa*, vol. 6, nº 7, ps. 29-50.

²¹ MONTERO, Alberto (2007), "ALBA: avances y tensiones en el proceso de integración popular bolivariano" en *Revista Ágora*, vol. 3, nº 5.

regionales dominado, si no impuesto, por Estados Unidos²². De hecho, el presidente Chávez dijo con énfasis que la finalidad del ALBA es “enterrar el ALCA y el modelo económico capitalista imperialista”²³. Aunque esta rígida postura es, en gran parte, deudora de la propia ideología del presidente Chávez, también esconde una estrategia pragmática diseñada para apuntalar los reclamos de Venezuela por el liderazgo regional en América Latina. Los proyectos complementarios que emanan del ALBA también pretenden disminuir la influencia estadounidense en la región y aumentar, al mismo tiempo, la de Venezuela. En el sector petrolífero, Petroamérica pretende reducir la dependencia venezolana de la exportación de crudo a Estados Unidos que actualmente representa alrededor del 60% de las exportaciones de petróleo desde Caracas²⁴. El Banco del ALBA busca limitar la influencia del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional que, según la perspectiva *chavista*, simplemente reproducen y perpetúan los modelos neoliberales y representan una expresión del poder estadounidense.

Más allá de la retórica, el gobierno de Chávez tiene una clara visión de un nuevo orden latinoamericano que se refleja en los tres puntos que manifestó en 2000²⁵. El primero fue la afirmación de que el neoliberalismo era el “camino al infierno”. El segundo fue la propuesta de que la unidad latinoamericana es la única esperanza para sobrevivir en un mundo globalizado. Y la tercera fue la predicción, y prescripción, de que en el siglo XXI el mundo debería ser multipolar, lo que en sí mismo supone un desafío a la hegemonía de Estados Unidos al implicar una reconsideración del papel estadounidense en América Latina y en otras áreas. La confrontación con Estados Unidos no es sólo una cuestión de retórica y oportunismo populista, sino que proviene de una evaluación negativa de los últimos treinta años de las políticas de desarrollo en América Latina. Por encima de todo, la postura bolivariana es una reacción a los fallos del neoliberalismo en América Latina, principalmente en términos de la generalizada bajada de los salarios, el aumento del desempleo, los menores estándares de derechos laborales y el auge del sector informal. El ALBA no sólo se opone políticamente a la hegemonía de Estados Unidos en Latinoamérica, sino también a los valores económicos y sociales que Washington encarna y promueve.

2.3. El papel de Brasil

Tanto Brasil como Venezuela conciben la integración subregional (MERCOSUR y

²² Discurso del presidente Hugo Chavez en la IV Cumbre de las Américas, Mar del Plata, noviembre 2005, en CENTENO, Zuleima (2005), “Participación de Venezuela en Mar del Plata”, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información de la República Bolivariana de Venezuela, 11 de noviembre de 2005. Disponible en Internet en el sitio: http://www.minci.gob.ve/reportajes/2/5660/participacion_de_venezuela.html (último acceso el 27 de marzo de 2010).

²³ FRITZ, Thomas (2007), *ALBA contra ALCA ...*, op. cit.

²⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, *Boletín*. Oficina de coordinación de Prensa, Caracas, 2001.

²⁵ BURGESS, Sean W. (2007), “Building a Southern Coalition: The competing approaches of Brazil’s Lula and Venezuela’s Chavez” en *Third World Quarterly*, vol. 28, nº 7, ps. 1343-1358.

ALBA, respectivamente) como un medio para proyectar su influencia a lo largo de Latinoamérica y para implementar su visión de unidad y orden regional. Sin embargo, es evidente que estos esfuerzos para formar una “coalición global del sur” son más rivales que complementarios²⁶. Aunque oficialmente no hay un choque entre Caracas y Brasilia, esto no quiere decir que no haya tensiones. Sin embargo, ambos países parecen haber alcanzado el compromiso de centrarse en los intereses comunes y de aplazar los asuntos conflictivos. Últimamente, Chávez está dispuesto a reconocer el poder brasileño y acomodarse a él, siempre y cuando sea capaz de influir sobre la agenda regional.

Esto es, en parte, debido al hecho de que Chávez ha buscado un acercamiento con Brasil, principalmente en el período entre 2002 y 2006. Esto se produjo por una serie de razones como que el intento de golpe en 2002 le convenció de la necesidad de obtener apoyo del principal actor regional, Brasil, y del principal bloque regional, MERCOSUR; o el que los dos países comparten una visión de Sudamérica entendida como el espacio estratégico idóneo para la inserción global, en detrimento de Latinoamérica; y que Caracas ve en Brasilia un potencial aliado en temas energéticos —la creación de Petrosur juntó a las compañías estatales PDVSA de Venezuela, ENARSA de Argentina y PETROBRAS de Brasil, siguiendo un esquema que el ALBA acababa de introducir en el Caribe y en los países andinos.

Desde el punto de vista brasileño, la adhesión de Venezuela al MERCOSUR representaba una oportunidad para controlar las iniciativas de Chávez y, al mismo tiempo, para mostrar una buena voluntad hacia aquellos países (Paraguay y Uruguay) que habían pedido un reequilibrio de las asimetrías estructurales en el seno del bloque. Sin embargo, hasta la fecha, la adhesión de Venezuela está en suspenso al estar pendientes las ratificaciones por parte de Paraguay y de la propia Venezuela, lo que plantea dudas sobre la voluntad real y factibilidad de la ampliación. Últimamente, el acuerdo entre Brasil y Venezuela se basa en el *quid pro quo* entre la aquiescencia de Caracas a la preponderancia regional brasileña y la tolerancia de Brasil con los esfuerzos bolivarianos para manejar la agenda regional.

2.4. El modelo de desarrollo

El consenso entre los miembros se persigue principalmente más en términos de dirección política que en las fórmulas económicas, siguiendo y reflejando éstas últimas los objetivos marcados por la primera. Es una reafirmación de lo político sobre lo económico y, a la vez, un intento para recuperar un papel central para el estado²⁶. La preferencia por un desarrollo endógeno implica un modelo basado sobre las necesidades y condiciones locales, y no una teoría general aplicada o adaptada a un caso de estudio. El reconocimiento de que América Latina se caracteriza por muy diferentes niveles de desarrollo lleva a la adopción del principio de trato diferente para cada estado miembro, con compromisos diferentes, en vez de recíprocos,

²⁶ SOTO, Nayllivis N. N. (2004), “Alternativa bolivariana para las ...”, *op. cit.*

en los acuerdos de cooperación, incluyendo la existencia de cláusulas especiales. Por ejemplo, las contribuciones de Venezuela y Cuba al ALBA están fijadas a la medida de ambos países, con Venezuela poniendo en común tecnología y recursos energéticos, y con Cuba proporcionando asistencia en salud y educación.

El ALBA prioriza una serie de sectores considerados esenciales para el desarrollo. Se le da una posición preferencial al desarrollo social, con exitosos proyectos sociales impulsados por el estado y dotados de recursos puestos en común regionalmente y enfocados a áreas específicas con importantes deficiencias en salud, educación o salubridad²⁷. La energía es también un sector clave para el desarrollo. Una vez más, la oposición a la Iniciativa Energética Hemisférica (IEH), impulsada por Estados Unidos, ha generado una reacción que se materializó en PetroAndina, PetroCaribe y PetroSur. Un principio fundamental del modelo de desarrollo del ALBA es el papel del estado como el motor central, en detrimento de los mercados y de los inversores privados.

Finalmente, el modelo de desarrollo del ALBA rechaza no sólo el enfoque estadounidense sobre la integración tal y como lo encarna el ALCA, sino que también se opone a todos aquellos modelos que aceptan la matriz neoliberal, como el MERCOSUR y la CAN. Cuando se tiene en cuenta que la propia Venezuela pretende adherirse al MERCOSUR y se ha sumado ya a UNASUR, se presentan aún más complejidades y contradicciones (ver más abajo). Además, el caso venezolano de una eventual multiplicidad de lealtades no es un caso aislado. Nicaragua, al mismo tiempo que se sumó al ALBA, acaba de ratificar el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA), impulsado por Estados Unidos. Ecuador ha perseguido un acceso comercial preferencial al mercado estadounidense a través del Acuerdo de preferencias arancelarias andinas y erradicación de la droga (ATPDEA, por sus siglas en inglés) y es, al mismo tiempo, miembro del ALBA. Bolivia, miembro del ALBA y de la Comunidad Andina, está vinculado por las negociaciones interregionales con la Unión Europea para un Tratado de Libre Comercio.

Por un lado, esto confirma la inexorable necesidad de afrontar las realidades del comercio en detrimento de la retórica de la ideología. Por otro lado, también sugiere que las considerables ganancias comerciales tienden a prevalecer sobre los principios retóricos. Si bien esto puede indicar un prometedor futuro para la cohesión sudamericana en la dirección de los datos de comercio, al mismo tiempo sugiere la importancia de resolver el tema del modelo económico y de desarrollo común. Y la cohesión sin coherencia es muy probable que siga siendo una aspiración frustrada.

3. UNASUR

²⁷ RAVSBERG, Fernando (2009), "Cumbre del ALBA en Cuba" en *BBC Mundo*, 13 de diciembre. Disponible en Internet: http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2009/12/091213_0626_cuba_alba_gm.shtml (Último acceso el 27 marzo 2010).

3.1. Origen y naturaleza

Aunque es a menudo descrita como la unión o convergencia del MERCOSUR y la CAN, se trata de un proyecto diferente y distinto: su carácter es esencialmente político y, hasta ahora, carece de la dimensión económica que tienen los otros dos. En gran medida, UNASUR es el resultado de la visión brasileña para crear "Sudamérica" como una comunidad políticamente activa y cohesionada. En todo caso, el estatus de UNASUR y su verdadera naturaleza sigue estando por definir. La ratificación del tratado constituyente está todavía pendiente y, por tanto, la organización no existe todavía formalmente²⁸. Sin embargo, paradójicamente, tienen lugar las reuniones de los órganos y pone en cuestión el principio de no interferencia en los asuntos domésticos de los estados miembros²⁹. Además, las idiosincrasias entre sus miembros son tan visibles que pueden dificultar cualquier desarrollo futuro institucional o político. De hecho, está aún por responder la cuestión de si UNASUR es un proceso de integración regional propiamente dicho o una mera instancia de coordinación y cooperación interestatal³⁰.

La noción de un espacio común sudamericano data de mucho tiempo atrás, pero su construcción política y económica es mucho más reciente. De hecho, tuvo su impulso más significativo y su contenido más político de la mano del presidente Cardoso en la primera Cumbre Sudamericana de 2000³¹. En la Cumbre de Cuzco de 2004 se creó la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) que marcó el lanzamiento del proyecto político sudamericano al unir a los doce países sudamericanos bajo el liderazgo de Brasil, aunque UNASUR se estableció a raíz del Tratado de Brasilia de 2008. En principio, UNASUR representa el quinto bloque económico del mundo (el cuarto en términos de economía de mercado reconocido) con un PIB anual combinado de dos mil novecientos quince trillones de dólares estadounidenses y una población total de más de trescientos ochenta millones de personas³².

²⁸ En el momento de escribir estas líneas, sólo Ecuador, Bolivia, Venezuela, Guyana y Perú han ratificado el tratado constituyente. Se requieren cuatro ratificaciones más para que el tratado entre en vigor.

²⁹ GARDINI, Gian Luca (2008), "Verso una nuova guerra fredda?" en *Affari Internazionali*, 24 de septiembre.

³⁰ SEPÚLVEDA, Isidro (2010), "Introducción" en Ministerio de la Defensa, *La creación de UNASUR en el marco de la seguridad y la defensa*, Centro Superior de Estudios de la defensa nacional, Documentos de Seguridad y Defensa nº 29, Madrid, enero. Véase también la nota 13 sobre el debate en relación con las definiciones. Sobre las razones para incluir UNASUR en este trabajo, consultar la discusión sobre las definiciones en DABÈNE, Olivier (2009), *The Politics of Regional Integration ...*, op. cit., ps. 5-11.

³¹ PIÑEIRO, Carlos (2004), *La nación sudamericana ...*, op. cit. Véase también, más abajo, la sección sobre Brasil y UNASUR en este mismo capítulo. La Primera Cumbre Sudamericana se compaginó con un foro académico que promovía el concepto geoestratégico: Instituto Rio Branco, IEPES, IPEA, BID, "Seminario sobre America do Sul: A Organização do espaço sul-americano", Brasilia, 31/7-2/8 2000.

³² Elaboración del autor basada en la Organización Mundial del Comercio, *Trade Profiles*, Disponible en <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFReporter.aspx?Language=E> (Último acceso el 5 agosto 2010). Las estadísticas están basadas en datos consolidados de 2008.

Las fortalezas de UNASUR pueden mostrar al mismo tiempo sus debilidades. Primero, el hecho de que sea el resultado de la iniciativa brasileña dota al bloque de un líder designado, o auto-designado, con un evidente interés en el éxito de la organización. Al mismo tiempo, la preeminencia brasileña genera resistencias y provoca que el éxito del grupo dependa en exceso de las propias preferencias domésticas e internacionales de Brasil. En segundo lugar, el hecho de que UNASUR pretenda representar una nueva entidad regional, Sudamérica (en oposición a Latinoamérica), hace por un lado que el grupo esté geográficamente bien definido y sea geoestratégicamente más fácil de aprehender pero, por el otro, deja fuera a un actor como México cuya importancia comercial y cultural en la región no puede ser infravalorada. Y en tercer lugar, el hecho de que los doce países sudamericanos se sumen al grupo puede proporcionar un cierto peso y legitimidad, pero crea al mismo tiempo problemas de coordinación y compatibilidades.

3.2. Relaciones con Estados Unidos

La autopercepción y aspiración de Brasil de ser una potencia tanto regional como global, al igual que su priorización de Sudamérica, son cruciales para entender la competitividad entre UNASUR y Estados Unidos, aunque las tensiones sean moderadas³³. En esta búsqueda por un papel global, Brasil se autoretrata como el representante de una región significativa, sea ésta MERCOSUR, Sudamérica o Latinoamérica, pero no se puede permitir enfrentarse con Estados Unidos, principalmente porque comparte con Washington diversos intereses en foros multilaterales³⁴. La "sudamericanización" de los asuntos políticos importantes es un mecanismo de inserción internacional de Brasil con unos riesgos relativamente bajos, unos costes compartidos y una maximización de los réditos obtenidos.

Esta estrategia está relativamente articulada. UNASUR es, en primer lugar, un instrumento para la coordinación política y de seguridad. Tiene la función de resolver las tensiones y diferencias regionales y, de este modo, reducir los motivos para una interferencia estadounidense. Tanto Brasilia como Washington comparten su interés en relación con guerras internas (Bolivia), conflictos interestatales (Ecuador, Colombia, Venezuela), amenazas a la democracia (Honduras), tráfico de drogas (Colombia y la cuenca amazónica) y con la carrera armamentística en América Latina. Ambos están interesados en solventarlos y, en el caso de Brasil, sin la presencia de Estados Unidos, dado que eso pondría en entredicho su propio estatus regional. Como corolario, UNASUR aspira a desplazar a la Organización de Estados Americanos (OEA), a menudo vista como un instrumento de Estados Unidos, como el foro principal donde dirimir los conflictos sudamericanos. La

³³ VILLAFANE, Luis Claudio (2005), "A America do Sul no discurso diplomatico brasileiro" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, nº 2, p. 201. CABALLERO, Sergio (2010), "Brasil y la integración regional sudamericana: entre el liderazgo regional y el *global player*", ponencia presentada en la VI Conferencia CEISAL, Toulouse, junio-julio, ps. 4-5. Véase también el capítulo de Miriam GOMES en esta colección.

³⁴ MONTERO, Alfred P. (2005), *Brazilian Politics*, Polity Press, Cambridge, capítulo 7.

crisis boliviana de 2008 mostró que la acción exitosa de UNASUR repercutió en un reforzamiento de la posición de Brasil como el instrumento de coordinación hemisférica y la pérdida de relevancia de Estados Unidos y de la OEA³⁵.

Como se se ha afirmado anteriormente, el énfasis en Sudamérica ha llevado a la exclusión de México del proyecto. El efecto directo es la eliminación del único competidor creíble de Brasil en términos demográficos, tamaño económico y potencia cultural. El efecto indirecto es la exclusión de México, entendido como el "caballo de Troya" de Estados Unidos en Latinoamérica. Al situar en el norte del continente a México, y por extensión a Centroamérica y el Caribe, Brasil además reacciona ante la expansión de los acuerdos de libre comercio bilaterales por parte de Estados Unidos al tratar de disminuir su atractivo, al mismo tiempo que fija un coste de exclusión para las naciones sudamericanas. El proyecto del Área de Libre Comercio Sudamericana vinculada a UNASUR, puede ser visto desde esta óptica o, alternativamente, como un mecanismo de Brasil para negociar su propio acuerdo de libre comercio con Washington en unos términos más ventajosos³⁶. La "sudamericanización" de asuntos importantes permite al bloque desafiar a Estados Unidos sin poner en peligro las relaciones con Washington, más allá de que la presencia en UNASUR de aliados próximos a Estados Unidos en el ámbito comercial (Chile) o de seguridad (Colombia), choque con sus críticos más virulentos (Venezuela y otros estados miembros del ALBA).

3.3. El papel de Brasil

UNASUR es una creación brasileña y, como tal, refleja los límites de los reclamos brasileños de liderazgo regional. Es estrictamente intergubernamental, las decisiones son adoptadas por consenso y requieren su transposición nacional; y sus objetivos son lo suficientemente amplios para acoger un amplio abanico de intereses. En el marco de UNASUR, Brasil accedió a mercados más amplios, mayor oferta de energía y acceso al Pacífico, así como una plataforma desde la que defender sus aspiraciones globales. Chile buscó nuevos mercados, acceso a recursos energéticos y una sede desde la que manejar las fricciones con sus vecinos. Bolivia encontró nuevos mercados para su gas y un acceso más fácil a los puertos. Perú fortaleció su papel como puerta a Asia y se aprovechó de la integración energética. Colombia pudo regionalizar sus problemas internos y difuminar las tensiones con sus vecinos, y Venezuela vio una oportunidad para desarrollar su agenda bolivariana en el nivel regional, al igual que todos los demás miembros también vieron algunas ventajas y oportunidades.

A pesar de ello, la coexistencia ha sido problemática al prevalecer las diferencias sobre los aspectos comunes. Actualmente, la viabilidad de UNASUR depende de unos compromisos vagamente definidos y raramente codificados,

³⁵ SANAHUJA, José Antonio (2010), "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo ..., *op. cit.*, p. 119.

³⁶ Romeo PÉREZ, Director de CLAEH, entrevista con el autor, Montevideo 13/07/2010.

así como de la marginalización de los temas más críticos como el comercio y el desarrollo. También la coordinación política y de seguridad es escurridiza y, en general, el liderazgo y la agenda brasileña distan mucho de ser incuestionables. El presidente Chávez considera UNASUR como otra alternativa a la integración de tipo neoliberal, mientras que Brasil y otros socios ven el MERCOSUR y la CAN como los pilares de la futura dimensión económica de UNASUR. La influencia de la postura ideológica de Chávez puede identificarse en la proliferación de objetivos, siendo a día de hoy veintiún objetivos específicos³⁷. Venezuela es cada vez más capaz de complementar la agenda brasileña, tal y como ha demostrado el creciente énfasis por los asuntos sociales y el rechazo de una reducción acelerada de los aranceles³⁸. Este hecho muestra tanto la tensión entre los recursos disponibles y los objetivos declarados, como entre las preferencias y estilos de Brasil y Venezuela.

Como pone de manifiesto lo anterior, el liderazgo brasileño no ha sido incuestionable. Incluso el papel y la evolución del Consejo Sudamericano de Defensa podrían estar en duda, ya que no es evidente que haya una mayoría de estados sudamericanos que prefieran depositar su confianza en un esquema de defensa sustentado por Brasil antes que en uno sustentado por Estados Unidos. Por ejemplo, a pesar de firmar el Consejo de Defensa en 2009, Colombia concluyó un acuerdo con Estados Unidos para el uso de bases militares en su territorio, vulnerando con ello el objetivo brasileño de eliminar la presencia estadounidense en Sudamérica. En resumen, UNASUR se suma al debate entre aquéllos que consideran Brasil un "líder sin seguidores"³⁹ y aquellos otros que ven en Brasilia una nueva forma de "liderazgo constructivo"⁴⁰.

3.4. El modelo de desarrollo

UNASUR es una forma de integración muy peculiar, principalmente porque no tiene una dimensión comercial propiamente dicha, por la falta de consenso en este ámbito. Irónicamente, las importantes diferencias en los principios y cosmovisiones dio como resultado un compromiso pragmático: los temas en los que no hay consenso sobre políticas o instrumentos concretos han quedado fuera de la agenda sin más. Sin embargo, tarde o temprano, este hecho tendrá que ser abordado y será un test decisivo para la viabilidad y supervivencia de UNASUR. A nivel regional, MERCOSUR y la CAN promueven una agenda ampliamente neoliberal de eliminación de barreras comerciales, economías de crecimiento mediante las exportaciones e integración en el contexto de los mercados globales; mientras que el ALBA rechaza las recetas neoliberales y pone el énfasis del comercio en la solidaridad, la compensación y el trueque. A nivel nacional, Chile adopta aranceles muy bajos y ha concluido acuerdos de libre comercio con países a lo largo y ancho

³⁷ Tratado de Brasilia, art. 3.

³⁸ Véase, por ejemplo, la creación del Consejo Sudamericano de Energía y el Consejo Sudamericano de Salud.

³⁹ MALAMUD, Andrés (2009), "Leadership without Followers ...", *op. cit.*,

⁴⁰ FORTUNA, Marcel (2009), "La política exterior de Brasil. ¿Integrar o despegar?" en *Política Exterior*, vol. 23, nº 131, septiembre-octubre, ps. 45-58.

del mundo, incluyendo a Estados Unidos, lo cual sería inconcebible en el caso de Venezuela. Perú y Colombia están siguiendo el modelo chileno, mientras que Ecuador, Bolivia y Venezuela intentan regular y restringir el comercio exterior y se están convirtiendo en economías ampliamente estatalizadas.

Brasil y Argentina están, de algún modo, a mitad de camino. En todo caso, lo que está claro es que no es posible una integración económica real sin convergencia de políticas comerciales. El grado de éxito que ha experimentado la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) es todavía escasa y, en ningún caso, altera el argumento general que aquí se persigue. El desarrollo concertado de las infraestructuras e interconexión regional es, sin duda, un buen paso hacia la integración física, pero está lejos de ser un paso significativo para considerar Sudamérica como una unidad política y económica cohesionada.

Conclusión: hacia una teoría regional de la convergencia

El MERCOSUR, el ALBA y UNASUR son el producto de diferentes lógicas políticas y visiones, y dan respuestas muy diferentes a tres cuestiones fundamentales del regionalismo en las Américas al sur del Río Bravo: la relación con Estados Unidos, el papel de Brasil, y el modelo económico y de desarrollo que persigue. Las elecciones a nivel regional reflejan los pactos y las negociaciones entre las distintas posiciones nacionales. La heterogeneidad de visiones y filosofías es evidente no sólo entre los bloques, sino también dentro de cada uno de ellos. La convergencia sigue siendo una quimera bajo las actuales circunstancias y formatos regionales.

A pesar de ello, Sudamérica es, a excepción de Europa, la región del mundo donde el regionalismo tiene una tradición más larga y donde ha alcanzado las formas más desarrolladas y sofisticadas. En Europa, a pesar de las diferentes formas de entender la esencia y los objetivos de la integración regional, y los diferentes grados de apoyo para su ampliación y profundización, hay una convergencia de esfuerzos hacia un proyecto unitario: la Unión Europea (UE). Otras iniciativas colaterales son, en su mayor parte, subsidiarias o por lo menos compatibles con el ámbito y objetivos de la UE. Esto no significa que en Europa no haya diferencias significativas entre los estados —y, a veces, incluso tensiones—, sino que los europeos han entendido y aceptado que no pueden ir solos y, la mayoría de ellos, que la existencia de un mínimo común denominador que aunara sus posiciones internacionales y sus esfuerzos de desarrollo fue absolutamente indispensable para dar sentido a su integración. En Sudamérica, el regionalismo, aunque signifique una expresión de unidad y solidaridad, se ha convertido ahora en un reflejo descarnado de la diversidad y heterogeneidad sudamericana. Incluso bajo la supuesta afinidad ideológica entre la mayoría de las actuales administraciones inclinadas a la izquierda, el regionalismo sudamericano se caracteriza por varios proyectos que compiten entre sí, cuyas racionalidades y agendas son divergentes cuando no incompatibles.

El paralelismo con la experiencia europea puede ser tramposo pero es muy

útil si se maneja con cuidado. La Unión Europea es, sin duda, el resultado de unas condiciones políticas, históricas, culturales, geográficas y sociales únicas. Sin embargo, los conceptos y temas claves de las Relaciones Internacionales, como las alianzas y la teoría de la cooperación, la distribución y el equilibrio de poder y el orden sistémico atraen la atención general. La trayectoria de la UE puede ofrecer interesantes indicadores sobre el camino hacia una potencial cohesión regional. No estamos intentando definir aquí los criterios para establecer el grado de éxito o fracaso de los esquemas de integración regional como tales. La misión más específica es explorar y proponer las condiciones mínimas que, potencialmente, conduzcan a la creación de una unidad o bloque regional coherente. Esto significa las condiciones para que un “aspirante a bloque unitario” sea capaz de definir la relación entre sus miembros en el interior del bloque y entre éstos y el resto del mundo. En este sentido, la experiencia de la UE puede ser extrapolada de forma satisfactoria con las debidas adaptaciones. Esto tampoco implica un juicio normativo sobre la conveniencia de la integración regional, sino que sólo se dirige a posibles elementos facilitadores de la cohesión, de la cual una integración exitosa podría ser una precondition —como fue en la experiencia europea— o una consecuencia —como podría llegar a ser el caso en Sudamérica. En particular, el caso europeo genera consideraciones interesantes en relación con los tres temas claves que caracterizan la situación sudamericana.

Primero, la postura hacia la(s) potencia(s) líder internacionalmente. Cuando la Comunidad Económica Europea (CEE) fue creada, la unidad regional de relevancia no era Europa, sino Europa Occidental debido a la Guerra Fría. En aquel contexto, Estados Unidos eran un aliado incuestionable para los seis miembros fundadores. Ningún miembro atacó verbalmente ni de ninguna otra manera a Estados Unidos, ni fue cuestionado el apoyo de los demás a Washington. Entre la, por entonces, CEE y Estados Unidos había una “mezcla compartida de instituciones”, principalmente la democracia liberal y la economía de mercado⁴¹. La opción atlántica produjo un primer mínimo común denominador que contribuyó a la estabilidad e identidad de la recientemente formada comunidad. Al contrario, en la Sudamérica de hoy, hay profundas divisiones que separan a los estados que apoyan y aceptan el papel, los valores, la amistad o la alianza de Estados Unidos y aquellos que rechazan con más o menos intensidad su liderazgo, modelo y filosofía.

Segundo, el papel del líder regional o *paymaster*. En el caso europeo, la situación fue y aún es relativamente simple, dado que ningún país ha adoptado claramente el papel dominante y no existen grandes asimetrías económicas ni demográficas entre sus principales miembros. De hecho, el proyecto europeo fue construido sobre una convergencia implícita sobre el tema del liderazgo (o la ausencia del mismo) y las relaciones entre sus miembros: la asunción de la

⁴¹ TOJE, Asle (2008), *America, the EU and Strategic Culture*, Routledge, Londres y Nueva York, p. 24. Entre las instituciones compartidas, Toje enumera el liberalismo de mercado, el constitucionalismo, el igualitarismo, la democracia liberal y el consumismo.

igualdad y la reciprocidad⁴². Si un país pudiera ser calificado como un *primus inter pares* en la CEE/UE, ese sería probablemente Alemania. Sin embargo, aunque Alemania se ha convertido en el "centro de gravedad" económico de Europa, nunca ha ostentado una posición de dominio ni hegemónica⁴³. Su poder ha seguido siendo "limitado y contenido", especialmente en el nivel regional y la posición de Alemania en Europa podría ser descrita como "interdependencia asimétrica"⁴⁴.

Además, desde el principio ha habido una aceptación compartida, e incluso deseada, sobre la presencia de Alemania occidental en esta empresa europea, aunque sólo fuera para controlar su potencial resurgimiento⁴⁵. Todo esto no es aplicable al caso sudamericano por el desproporcionado peso político, económico y demográfico de Brasil. Aunque Brasil sea considerado hoy en día como una parte indispensable para cualquier tipo de integración regional, la mayoría de los países sudamericanos miran a Brasil con recelo y, a menudo, cuestionan las iniciativas regionales brasileñas por miedo a la marginalización, ya que hasta ahora no se ha establecido ni reconocido firmemente ningún contrapeso claro a Brasil. Por el contrario, Brasil se ha mostrado ambiguo respecto a su liderazgo, utilizándolo a su conveniencia pero siendo reacio a aceptarlo, e incluso aún menos proclive a sufragar los costes políticos y económicos que lleva aparejado. Lo importante aquí es que para lograr una convergencia en el liderazgo es indispensable un claro entendimiento regional sobre el ámbito, el ejercicio y los límites del poder brasileño.

Tercero, el modelo económico y de desarrollo. El capitalismo y el comercio han sido los pilares del desarrollo económico europeo. Todos los miembros, tanto los fundadores como los que se incorporaron más tarde, aceptaron este principio y colaboraron entre sí en aras de perseguirlo. Los modelos económicos propuestos por los bloques regionales sudamericanos no sólo son divergentes, sino también incompatibles si los hechos se desprendieran literalmente de las declaraciones políticas. Si no, y casi como una consecuencia natural, ningún modelo de desarrollo real puede ser adoptado al nivel de Sudamérica debido a la falta de consenso. En general, las tres cuestiones claves muestran una clara divergencia más que una convergencia, hacia un proyecto unitario sudamericano. Es, por tanto, cuestionable que, a día de hoy y bajo las actuales circunstancias, el concepto "Sudamérica" puede ser mejor en ningún caso que "Latinoamérica", entendida como una eventual

⁴² McALLISTER, Richard (2010), *European Union. A Historical and Political Survey*, Routledge, Londres y Nueva York, p. 178. Para una perspectiva crítica de la ausencia de liderazgo, véase HAYWARD, Jack Hayward (ed.) (2008), *Leaderless Europe*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York.

⁴³ LANKOWSKI, Carl F. (1993), "Introduction: Germany and the European Community: The Issues and the Stakes" en LANKOWSKI, Carl F., *Germany and the European Community*, MacMillan, Basingstoke, p. 11.

⁴⁴ BULMER, Simon J. (1993), "Germany and European Integration: Toward Economic and Political Dominance?" en LANKOWSKI, Carl F., *Germany and ...*, op. cit., ps. 73-99, citas de p. 75 y p. 87.

⁴⁵ McALLISTER, Richard (2010), *European Union ...*, op. cit., p. 11. Véase también SERFATY, Simon (1992), *Understanding Europe. The Politics of Unity*, Printer Publishers, Londres, capítulo 2.

“región cohesionada” en el sentido acuñado por Andrew Hurrell⁴⁶.

Como corolario, el argumento de que la convergencia en los tres temas planteados es más fácil en Europa porque hoy en día hay un solo esquema de integración, mientras que hay cuatro en Sudamérica, no es totalmente convincente. Desde 1960, la entonces CEE tuvo que competir con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, en sus siglas en inglés) y resultó victoriosa no por defecto, sino por su dinamismo económico y ulterior éxito. Pero, incluso con dos esquemas en competencia, la situación en Europa seguía siendo convergente. La alianza, o la neutralidad, con Estados Unidos unía a todos los miembros de la CEE y la EFTA. La reconocida posición de Alemania occidental o Francia en el marco de la CEE y del Reino Unido en el de la EFTA no devino en políticas internacionales o regionales incompatibles ni en enfrentamientos en el límite de lo aceptable política y diplomáticamente. Por último, aunque existían diferencias en el grado en el que debía producirse la integración (mercado común en la UE frente a área de libre comercio en la EFTA), la convergencia hacia un orden regional capitalista, basado en el libre comercio, nunca fue seriamente cuestionado en ninguno de los dos proyectos⁴⁷.

A raíz de estas consideraciones, podría sugerirse un intento de construir una teoría de convergencia regional para investigaciones futuras y ulteriores comprobaciones. La convergencia regional es una condición necesaria para que una unidad regional (independientemente de cómo la definamos) pueda surgir como una entidad cohesionada y avanzar —por oposición a la mera supervivencia o regionalismo ‘low cap’; es decir, una integración regional basada en asuntos limitados y mayormente secundarios⁴⁸. La convergencia entre los miembros de la unidad regional tiene que ser alcanzada, al menos, en relación a estos tres temas:

- (a) la relación con la(s) potencia(s) líder internacionalmente,
- (b) el papel del líder regional,
- (c) el modelo económico y de desarrollo a adoptar.

Mi argumento es que la convergencia en estos tres temas es condición necesaria, aunque quizás no suficiente, para la cohesión regional. En una situación ideal, estas condiciones deberían confluir en el marco de un único proyecto regional, pero la presencia de más de un esquema puede también llevar a la cohesión regional si todos y cada uno de éstos comparten las mismas condiciones. La Europa posterior a la Segunda Guerra Mundial y más tarde la UE encontraron los criterios. En Sudamérica, el MERCOSUR quizás esté muy cerca de alcanzarlos y, de hecho, a pesar de todas sus limitaciones, podría decirse que es el esquema

⁴⁶ HURRELL, Andrew (1995), “Regionalism in theoretical perspective ...”, *op. cit.*, p. 44.

⁴⁷ Graduate Institute of International Studies Geneva, *The European Free Trade Association and the Crisis of European Integration*, Michael Joseph Ltd, London, 1968. EFTA, *The European Free Trade Association*, EFTA Secretariat, Geneva, 1980.

⁴⁸ Tomo el concepto de regionalismo ‘low cap’ de Felix Peña, entrevistado por el autor en Buenos Aires, 18 marzo 2003.

de integración sudamericano más exitoso que nunca haya existido. Hay más casos en el mundo que pueden confirmar o refutar esta teoría. La futura evolución de UNASUR será, probablemente, la última prueba de esta hipótesis en Sudamérica.

Artículo traducido por **Sergio CABALLERO SANTOS**. Email: (sergio.caballero@uam.es)

Bibliografía

- BOLÍVAR, Simón (1969), *Escritos políticos*, Alianza Editorial, Madrid.
- BULMER, Simon J. (1993), "Germany and European Integration: Toward Economic and Political Dominance?" en LANKOWSKI, Carl F., *Germany and the European Community*, MacMillan, Basingstoke.
- BURGÉS, Sean W. (2006), "Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992–2003" en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 25, nº1, ps. 23-42.
- BURGÉS, Sean W. (2007), "Building a Southern Coalition: The competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chavez" en *Third World Quarterly*, vol. 28, nº 7, ps. 1343-1358.
- CABALLERO, Sergio (2010), "Brasil y la integración regional sudamericana: entre el liderazgo regional y el *global player*", ponencia presentada en la VI Conferencia CEISAL, Toulouse, junio-julio.
- CIENFUEGOS, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (eds.) (2010), *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*, CIDOB, Barcelona.
- DABÈNE, Olivier (2009), *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and comparative explorations*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- FORTUNA, Marcel (2009), "La política exterior de Brasil. ¿Integrar o despegar?" en *Política Exterior*, vol. 23, nº 131, ps. 45-58
- FRAGA, Rosendo (1999), "La experiencia histórica en Brasil y Argentina desde 1966 hasta 1983: comienzo de la convergencia" en LLADÓS, José María y PINHEIRO, Samuel (eds.), *Perspectivas. Brasil y Argentina*, IPRI-CARI, Brasilia y Buenos Aires.
- FRITZ, Thomas (2007), *ALBA contra ALCA*, Centro de Investigación y Documentación Chile Latinoamérica (FDCL), abril.
- GALASSO, Norberto (2008), *América Latina: unidos o dominados*, Ediciones Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche, Merlo.
- GARDINI, Gian Luca (2007), "Who invented Mercosur?" en *Diplomacy and Statecraft*, vol. 18, nº 4, diciembre, ps. 805-830
- GARDINI, Gian Luca (2008), "Verso una nuova guerra fredda?" en *Affari Internazionali*, 24 de septiembre.
- GARDINI, Gian Luca (2010), *The Origins of Mercosur*, Palgrave, Nueva York.
- GOMES, Miriam y MALAMUD, Andrés (2009), "Argentina and Brazil between continuity and change", ponencia presentada en el Congreso ABRI-ISA, Río de Janeiro, julio.
- HAYWARD, Jack, (ed.) (2008), *Leaderless Europe*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York.
- FAWCETT, Louise y HURRELL, Andrew (eds.) (1995), *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York.
- LANKOWSKI, Carl F. (1993), *Germany and the European Community*, MacMillan, Basingstoke.

- MALAMUD, Andrés (2009), "Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status" en MARTINS, Estevão C. R. y GOMES, Miriam (eds.), *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*. Konrad Adenauer Foundation, Brasilia.
- McALLISTER, Richard (2010), *European Union. A Historical and Political Survey*, Routledge, Londres y Nueva York.
- MONTERO, Alfred P. (2005), *Brazilian Politics*, Polity Press, Cambridge.
- MONTERO, Alberto (2007), "ALBA: avances y tensiones en el proceso de integración popular bolivariano" en *Revista Ágora*, vol. 3, nº 5.
- ODDONE, Carlos N. y GRANATO, Leonardo (2007), "Los nuevos proyectos de integración regional vigentes en América Latina" en *OIKOS Revista de economía heterodoxa*, vol. 6, nº 7, ps. 29-50.
- OELSNER, Andrea (2009), "The Institutional Identity of Regional Organizations or Mercosur's identity crisis", ponencia presentada en el VI Congreso General ECPR, Potsdam, septiembre.
- OVIDO, Gerardo (2008), "Pensamientos sobre la integración latinoamericana: un corpus textual" en *Cuadernos Americanos*, nº 126, ps. 53-72
- PÉREZ, Romeo (2009), "El Mercosur ante su extraña crisis", *CLAEH working paper*, Montevideo, noviembre.
- PIÑEIRO, Carlos (2004), *La Nación Sudamericana. Del imperativo histórico-cultural a la realización económico-política*, NuevoHacer Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- PORZECANSKI, Roberto (2010), *No Voy e TREN. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)*, Debate - Random House Mondadori & Editorial Sudamericana Uruguay, Montevideo.
- RUSSELL, Roberto (1989), *Cambio de régimen y política exterior: el caso de Argentina, 1976-1989*, FLACSO, Documentos e Informes de Investigación nº 88, Buenos Aires.
- SCHMITTER, Philippe (1991), "Change in Regime Type and Progress in International Relations" en ADLER, Emanuel y CRAWFORD, Beverly (eds.), *Progress in Postwar International Relations*, Columbia University Press, Nueva York.
- SEPÚLVEDA, Isidro (2010), *La creación de UNASUR en el marco de la seguridad y la defensa*, Centro Superior de Estudios de la defensa nacional, Documentos de Seguridad y Defensa nº 29, Madrid, enero.
- SERFATY, Simon (1992), *Understanding Europe. The Politics of Unity*, Pinter Publishers, Londres.
- SMITH, Peter H. (2000), *Talons of the Eagle. Dynamics of US-Latin American Relations*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York.
- SOTO, Nayllivis N. N. (2004), "Alternativa bolivariana para las Américas: una propuesta histórico política al ALCA" en *Geoenseñanza*, vol. 9, nº 1, ps. 57-73.
- TOJE, Asle (2008), *America, the EU and Strategic Culture*, Routledge, Londres y Nueva York.
- VILLAFÑE, Luis Claudio (2005), "A America do Sul no discurso diplomatico brasileiro" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, nº 2, 2005, ps. 185-204.

CONDICIONANTES SOCIALES EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DE POTENCIAS MUNDIALES: UN ANÁLISIS DE LOS PAÍSES DE IBSA A PARTIR DE UN RECORRIDO HISTÓRICO

CLARISA GIACCAGLIA*

RESUMEN:

La identificación a comienzos del nuevo siglo de un grupo de países como potencias en ascenso, ha reavivado el interés en torno a una nueva distribución del poder político y económico mundial. En efecto, estados como Brasil, India y Sudáfrica comenzaron a ser tenidos especialmente en cuenta tanto por parte de los sectores económicos y financieros transnacionales como por los diplomáticos y académicos. Este artículo aborda el debate generado por esta consideración de potencias mundiales que parecen no tener en cuenta indicadores sobre cuestiones socioeconómicas de sus respectivas poblaciones.

PALABRAS CLAVE:

Sistema internacional, potencias emergentes, mercados emergentes, conflicto social, clases medias.

TITLE:

Social determinants in the world power formation process: an historical IBSA countries essay.

ABSTRACT:

The early identification in the beginning of the new century, of a group of countries as emerging powers, has rekindled interest around the distribution of political and economic power in the world. Indeed, states such as Brazil, India and South Africa began to be taken into account, especially by transnational economic and financial sectors, as by diplomats and academics. This article discusses the debate generated by this new distribution of world power that seems to forget to take into account indicators of socio-economic issues of their respective populations.

KEYWORDS:

International system, emerging powers, emerging markets, social conflict, middle classes.

* **Clarisa GIACCAGLIA** es licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becaria Doctoral del CONICET. Docente de la cátedra de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).

La jerarquización de los estados nacionales en el escenario internacional ha sido una constante fuente de preocupación en el ámbito de las Relaciones Internacionales. El afán por este encasillamiento mundial incluye desde pensadores clásicos como Tucídides -con su célebre división entre estados fuertes y débiles- hasta teóricos como Marcel Merle que, desde una mirada sociológica, elaboró una clasificación de los estados según su posición en el sistema internacional, que posteriormente fue retomada por una gran cantidad de autores¹.

La identificación a comienzos del nuevo siglo de un grupo de países como potencias en ascenso, ha reavivado el interés por esta tradicional temática. En efecto, estados como Brasil, India y Sudáfrica comenzaron a ser tenidos especialmente en cuenta tanto por parte de los sectores económicos y financieros transnacionales como por los diplomáticos y académicos.

El orden internacional post 11 de septiembre se caracterizó por la presencia de una única superpotencia (Estados Unidos) desarrollando conductas unilaterales y desentendiéndose de sus compromisos globales, con excepción de las áreas que consideraba estratégicas para su interés nacional. En consecuencia, algunos poderes medios regionales, que habían comenzado a cobrar importancia en la década del setenta, incrementaron sus niveles de participación y responsabilidad en cada una de sus zonas de influencia.

Asimismo, la emergencia de centros económicos dinámicos en la periferia, la existencia de una regulación multilateral más invasiva y vinculante y la creciente fragmentación del mundo en desarrollo, pueden ser mencionadas como algunas de las razones que han propiciado, en los últimos años, significativas transformaciones en la dinámica del sistema internacional.

El debate en torno a una nueva distribución del poder político y económico mundial conduce a reflexionar acerca de: ¿a partir de qué momento un estado pasa a ser considerado una potencia emergente? ¿Qué condiciones internas y externas son valoradas como requisitos ineludibles para dicha catalogación?

Es importante destacar que la categoría "poder emergente" se encuadra dentro de las perspectivas teóricas que analizan las características y las funciones de las potencias medias. A partir de la idea de "parecidos de familia"², se considera que "potencia media" constituye el concepto raíz del cual han derivado dos subtipos o "conceptos hijos": "potencias medias desarrolladas, tradicionales o de primera generación" y "potencias medias en desarrollo o de segunda generación". Teniendo en cuenta además que estas últimas presentan la particularidad de poseer una determinada área geográfica de influencia también han sido llamadas "potencias

¹ Merle estableció el siguiente orden: 1)- actores estatales que estaban en condiciones de desempeñar un papel mundial, 2)- estados que aspiraban a desempeñar un papel mundial pero cuya capacidad reducía su influencia a un sector particular de las relaciones internacionales, 3)- países que no tenían ninguna ambición ni ninguna posibilidad de ejercer una función mundial, pero que disponían, pese a todo, de la capacidad necesaria para desempeñar el papel de líderes regionales, 4)- países que no podían aspirar, debido a su exigüidad o a su debilidad, más que a un papel local, es decir, a preservar su independencia y proteger su territorio contra las ambiciones de sus vecinos. Ver MERLE, Marcel, *Sociología de las Relaciones Internacionales. Los actores: la jerarquía entre los Estados*, Ed. Alianza Universidad, Buenos Aires, 1986.

² WITTGENSTEIN, Ludwig, *Philosophical Investigations*, Prentice Hall, New Jersey, 1999. [Original de 1953].

regionales"³. Finalmente, se produce la aparición de la categoría de "poder medio emergente" como un nuevo subtipo que se distingue dentro del conjunto de potencias medias en desarrollo o de segunda generación, concepto en el cual se centra el desarrollo del presente trabajo.

En el marco de estas discusiones teóricas, se observa que una importante

³ El estudio de esta temática tuvo un incipiente desarrollo en Canadá y en Australia puesto que desde finales de la Segunda Guerra Mundial, y en vistas a la conformación de Naciones Unidas, los gobiernos de ambos países llevaron adelante una férrea defensa del papel de sus respectivos estados como potencias medias. En esas naciones entonces (o en muchas ocasiones en relación a esas naciones) se ha desarrollado gran parte de la bibliografía sobre el tema. Ver HOLBRAAD, Carsten, *Las potencias medias en la política internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989; ROSAS, María Cristina, "El estudio de las potencias medias en las Relaciones Internacionales: los casos de Australia y Canadá" en *Relaciones Internacionales*, nº 78, septiembre/diciembre 1998, Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; CHAPNICK, Adam, "The middle power" en *Canadian Foreign Policy*, vol. 7, nº 2, 1999. post.queensu.ca/~nossalk/pols369/readings/chapnick_middle.pdf [Consultado en agosto de 2006]; HURRELL, Andrew, "Some reflections on the role of intermediate powers in international institutions", en *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of intermediate states*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, Working Paper 244, Washington, 2000. <http://www.wilsoncenter.org/> [Consultado en agosto de 2006]. COOPER, Andrew F., "The evolution of multilateralism in an intermediate state: the re-orientation of canadian strategy in the economic and security arenas" en *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of intermediate states*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, Working Paper 244, Washington, 2000. <http://www.wilsoncenter.org/> [Consultado en agosto de 2006]; BEHRINGER, Ronald M. "Middle power leadership on human security", comunicación presentada en el encuentro anual Canadian Political Science Association, Halifax, Nova Scotia, 30 de mayo al 1 de junio de 2003. <http://www.cpsa-acsp.ca/paper-2003/behringer.pdf> [Consultado en agosto de 2006]; DEWITT, David, "Middle powers and regional security", presentado en la Conferencia *Poderes emergentes y seguridad regional: el caso IBSA*, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 30 de mayo de 2006. Durante los años de Guerra Fría, los poderes medios fueron considerados inevitablemente occidentales, por lo general nórdicos, desarrollados y bien resguardados dentro de los sistemas de Naciones Unidas y de Bretton Woods, ver DEWITT, David, "Middle powers... *op. cit.* p. 57. Esto es, se incluyeron países como Canadá, Australia, Noruega, Suecia, Austria, Suiza y Nueva Zelanda. Asimismo, cabe señalar los desarrollos teóricos provenientes de España, los cuales buscaron repositionar a este país como potencia media teniendo en cuenta su relevante papel histórico como poseedora de un amplio imperio colonial: PALOU, Jordi (1993) "El concepto de potencia media. Los casos de España y México", en revista *CIDOB d'afers internacionals*, Barcelona, nº 26, 1993; BLÁZQUEZ VILAPLANA, Belén, "El concepto de potencia media en el escenario europeo del siglo XXI: el caso español", comunicación presentada en la conferencia *La seguridad europea en el siglo XXI*, Universidad de Granada, 5-9 de noviembre de 2001. www.uam.es/centros/filoyletras/programas_asignaturas.doc [Consultado en julio de 2006]. A partir de los años sesenta y setenta se reforzó el interés académico por las potencias medias. Durante el período de distensión, en el marco de la Guerra Fría y ante la relajación de las tensiones entre las superpotencias, se abrió la posibilidad de que algunos poderes medios pudieran consolidar áreas de influencia en su región. Desde entonces, se comienza a diferenciar entre las potencias medias tradicionales y las denominadas potencias en desarrollo -Brasil, India, Sudáfrica, México, Nigeria, Argentina, Yugoslavia-. Ver: PEREZ LLANA, Carlos, "¿Potencias intermedias o países mayores? La política exterior de la Argentina, el Brasil y México", en TOMASSINI, Luciano (coord.), *Relaciones Internacionales de la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981; GONZÁLEZ, Guadalupe, "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana" en Varios autores, *América Latina: políticas exteriores comparadas 2*, Ed. GEL, Buenos Aires, 1989; PALOU, Jordi (1993) "El concepto de potencia media... *op. cit.*"; SENNES, Ricardo Ubiraci, "Países intermediarios e fóruns multilaterais: algumas considerações", trabajo presentado en 3º Encontro Nacional da ABCP, Associação Brasileira de Ciência Política Área Relações Internacionais, Panel 5: "Regimes Internacionais, Instituições e Política Externa", Niteroi, 28 al 31 de julio. www.ciencia-politica.org.br/encontro/relint5.1.doc [Consultado en octubre de 2006]. Cabe aclarar que existen otros conceptos como países-llave, gendarmes regionales o estados pivot que, en función de ciertas propiedades que han incluido en sus definiciones poseen un "aire de familia" con el concepto de potencia media. Sin embargo presentan un atributo que los diferencia significativamente. Esto es, la identificación de ciertos países como potencias medias no es realizada teniendo en cuenta las potenciales capacidades de los propios estados en cuestión sino en base a las percepciones de los poderes mayores del escenario internacional. Independientemente de que el análisis sea realizado por funcionarios de política exterior (Kissinger, Carter) o por académicos (Chase, Kennedy, Hill) estos conceptos sólo consideran el probable beneficio o riesgo que los poderes medios implican para la superpotencia norteamericana.

vertiente académica argumenta que la inclusión de países tales como los miembros de IBSA⁴ en la categoría de poder emergente resulta incorrecta dada las vulnerables condiciones domésticas de estos estados, especialmente en lo referido a las cuestiones socioeconómicas de sus respectivas poblaciones. No obstante, ¿en qué medida los conflictos sociales internos obstaculizan, o incluso impiden, el proceso por medio del cual un estado emprende el camino para transformarse en una gran potencia? ¿Qué ejemplos nos brinda la historia mundial que nos habiliten a corroborar o refutar estos supuestos? El presente artículo busca entonces dilucidar hasta qué punto las dificultades domésticas han sido y constituyen actualmente un límite para la incorporación de un Estado al círculo de los grandes poderes mundiales.

En primer lugar, se describe la realidad social de los tres países miembros de IBSA reconociéndose la persistencia de graves problemáticas en estos ámbitos. Posteriormente, y a partir de los análisis realizados por Paul Kennedy⁵, se recurre a una serie de casos históricos con el objeto de examinar la relación entre condición social interna y grado de protagonismo en el plano exterior. Finalmente, se analiza la presencia de una incipiente clase media en cada uno de los tres países bajo estudio que podría implicar importantes modificaciones en la dinámica del orden internacional.

1. La insoslayable deuda social

Desde el punto de vista territorial, demográfico y estratégico, los tres países miembros de IBSA pueden ser considerados como estados destacados del sistema internacional y de sus respectivas regiones. El significativo crecimiento económico producido en los últimos años ha permitido, además, su valoración como poderes emergentes. Asimismo, estas capacidades materiales han sido acompañadas por el ejercicio de un rol auténticamente mundial a través de la participación de los gobiernos de estos estados en múltiples y variadas negociaciones internacionales. En efecto, IBSA puede ser definida como una coalición de tipo global puesto que abarca una multiplicidad de temas. No obstante, el grupo desarrolla un tipo de diplomacia que, en función del ámbito u organismo político en el que se encuentre, se focaliza en determinada área temática, acercándose de este modo a las coaliciones sectoriales⁶.

Es importante aclarar que el peso internacional de Sudáfrica puede ser cuestionable, comparativamente al caso de sus dos socios. Sin embargo, el indiscutible liderazgo regional que dicho país despliega en el África Subsahariana, posibilita la jerarquización de este estado a un nivel, aunque no igual, al menos similar al de India y Brasil.

Ahora bien, al momento de sopesar los indicadores sociales, la realidad de

⁴ IBSA es una asociación formada por los gobiernos de India, Brasil y Sudáfrica. Fue creada el 6 de junio de 2003 por iniciativa del presidente brasileño Lula Da Silva.

⁵ La elección de las investigaciones realizadas por Paul Kennedy no excluye los aportes de otros historiadores de la política mundial que podrán incorporarse en futuros trabajos.

⁶ Desde la perspectiva de la Teoría de las coaliciones internacionales, las mismas pueden ser clasificadas, en cuanto a su alcance, en dos grandes tipos: globales y sectoriales o basadas en un área específica -specific oriented coalitions- (Oliveira y Onuki, 2009).

estos tres países se manifiesta altamente desfavorable. En este sentido, la extrema desigualdad social presente tanto en India, en Brasil como en Sudáfrica constituye su principal fuente de debilidad.

La grave deuda social que dichos gobiernos mantienen con sus respectivas poblaciones es frecuentemente analizada a partir del coeficiente de Gini, indicador por medio del cual se mide la distribución de la riqueza en una determinada sociedad. Este índice abarca de 0 a 1, siendo 1 una paridad perfecta y 0 la igualdad perfecta. Noruega, por ejemplo, constituye el primer país en desarrollo humano del planeta presentando un coeficiente de 25,8 mientras que el 10% más rico de su población acumula el 23,4% de los ingresos del país⁷. En los tres países bajo estudio, en cambio, hacia fines de la década del noventa y principios del nuevo siglo, el coeficiente ascendía a 32,5 en India, 56,5 en Sudáfrica y 58,5 en Brasil⁸.

Otros indicadores permiten visualizar también esta dramática situación social. En India, "según datos oficiales publicados entre 2004 y 2008, el 49% de las mujeres son crónicamente pobres y más de 230 millones de personas están desnutridas". A ello se suma que, de un total de 1.100 millones que conforman su población, 300 millones de indios son analfabetos⁹. Desde el punto de vista alimentario, India ocupa el puesto 94 en el índice del hambre en el mundo. Por otra parte, la seguridad interna constituye otro serio problema puesto que una gran parte de los distritos indios sufren los estragos del terrorismo, la insurgencia y del extremismo político. La construcción de "infraestructuras esenciales como carreteras, ferrocarriles, tendidos eléctricos, líneas de telecomunicaciones, sistemas de irrigación e instalaciones de agua potable se ve pausada o detenida a causa de la insuficiencia de la seguridad"¹⁰. Finalmente, el país está situado en un área regional intrínsecamente difícil caracterizada por un alto grado de inestabilidad política.

En Brasil, el panorama social no resulta muy diferente. América Latina es una de las áreas geográficas con mayor desigualdad en el mundo siendo dicho país el ejemplo más acabado de sociedad polarizada en la región. Según datos divulgados por IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), el 10% más rico de la población brasileña concentra el 75,4% de la riqueza del país. Dicha concentración prevalece en tres grandes metrópolis: San Pablo -donde el 10% más rico monopoliza el 73,4%-, Salvador de Bahía (67%) y Río de Janeiro (62,9%). Esta situación se ve agravada por la existencia de una inequitativa distribución de las cargas impositivas puesto que los sectores económicamente más favorecidos pagan pocos impuestos mientras que la mayor parte de los gravámenes recaen

⁷ HERNÁNDEZ, Vladimir, "América Latina: crecimiento en desigualdad", en *BBC Mundo*, Londres, 01/10/2006. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4599000/4599410.stm [Consultado en agosto de 2010].

⁸ Datos del Banco Mundial en DUPAS, Gilberto, "South Africa, Brazil and India: divergente, convergente and Alliance perspectives" en *India, Brazil and South Africa: perspectivas and alliances*, Editora UNESP, Sao Paulo, 2006.

⁹ HARTMAN, Irene, "La máscara de los países emergentes" en *India, entre el cielo y la tierra*, edición especial de la Revista de cultura Ñ, Buenos Aires, 12/09/2009, p. 20.

¹⁰ SAHNI, Ajai, "Crecimiento, pobreza y futuros de la seguridad interna", en *India. Vanguardia Dossier*, nº 27, abril-junio 2008, Barcelona, p. 33.

sobre la clase media¹¹. En comparación con Argentina, Uruguay y Chile, sus índices de mortalidad infantil y de analfabetismo son mucho mayores. En cuanto a la esperanza de vida, sólo es superado en América del Sur por Bolivia y Perú. Posee, asimismo, altos niveles de empleo informal.

En cuanto a Sudáfrica, cerca de 25 millones de personas sobreviven sin acceso a bienes tan esenciales como la electricidad o el agua corriente. El desempleo constituye uno de los mayores problemas, principalmente entre la población negra, llegando a alcanzar un 25%¹². Asimismo, la tasa de mortalidad infantil (por mil) era de 52 para el año 2002 y, desde el punto de vista sanitario, el país adolece -al igual que muchos de sus pares continentales- de altos niveles de enfermedades como el SIDA y la malaria.

Finalmente, los niveles de pobreza existentes en cada uno de estos tres países corroboran la delicada realidad social que padecen. Según datos del Banco Mundial, el porcentaje de personas que sobreviven con menos de un dólar por día, representa el 7,1% en Sudáfrica, el 9,9% en India y el 34,7% en Brasil¹³.

2. El nacimiento de una gran potencia: un poco de historia

Sobre la base de los datos mencionados en el apartado anterior, no son pocos los académicos que se suman a las filas de detractores en cuanto a la posibilidad de catalogar a los miembros de IBSA bajo la categoría de poder emergente. Desde este enfoque, se argumenta que las vulnerables condiciones domésticas de estos estados inhabilitarían un potencial ascenso de los mismos al club de los grandes poderes mundiales.

Dicho razonamiento parte de la idea de que, en primer lugar, un país debe fortalecerse a nivel interno, esto es, resolver sus problemas económicos, sociales e institucionales domésticos para, posteriormente, estar en condiciones de participar en los marcos decisorios mundiales. Desde una perspectiva teórica, este pensamiento se encuentra asociado al "aislacionismo" entendido como una política de alejamiento o no intervención en asuntos internacionales. El aislacionismo como categoría "describe los esfuerzos de un país por solucionar y consolidar situaciones internas sin contactarse demasiado con el mundo"¹⁴.

¹¹ PAES BARRETO, Aldo, "Ipea revela o que o bolso da classe média já sabia: é ele quem paga maiores tributos", en *Diário Econômico*, 16/05/2008. http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=4562&btImprimir=SIM [Consultado en julio de 2010].

¹² CAMBRA, Lali, "El fútbol no salvará a Sudáfrica. El impacto del campeonato mundial en la economía del país anfitrión será limitado", en *El País*, Madrid, 23/05/2010. http://www.elpais.com/articulo/economia/global/futbol/salvara/Sudafrica/elpepueconeg/20100523elpnegeco_1/Tes [Consultado en mayo de 2010].

¹³ Datos del Banco Mundial en DUPAS, Gilberto, "South Africa, Brazil and India...op. cit. p. 313.

¹⁴ BUSSO, Anabella, *América Latina en la década de los ochenta: una evaluación*, Cuadernos de cátedra nº 9, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 1993, p.8.

Históricamente, la corriente aislacionista ha formado parte de la tradición política norteamericana. En este sentido, es posible mencionar el discurso de despedida del presidente George Washington en el cual aconseja a sus sucesores: "garantizar la expansión doméstica de la nación, concentrarse en el afianzamiento de sus capacidades productivas, reordenar la estructura social interna pero desentenderse del quehacer internacional". Desde una mirada geopolítica, Maira señala que los fundadores de la nación "desvalorizan dicho quehacer para concentrarse en la tarea de completar un país-continente, a través de una expansión básicamente interna" ver MAIRA, Luis, *¿Una nueva*

No obstante, la reciente emergencia de los “grandes” países en desarrollo lleva a interrogarse acerca de en qué medida los conflictos socioeconómicos internos obstaculizan, o incluso impiden, el nacimiento de una nueva potencia. Para ello, se considera interesante recurrir al análisis del surgimiento de grandes poderes mundiales en otros períodos históricos, lo cual podría resultar de utilidad para corroborar o no la necesidad de estos requisitos.

En su famosa obra, *Auge y caída de las grandes potencias*, Paul Kennedy¹⁵ se dedicó profundamente al estudio de los factores que permitían explicar el ascenso (y luego el declive) de los grandes poderes. Si bien su análisis se centró en la relación existente entre capacidades productivas y potencial militar, como modo de explicar los cambios en la distribución mundial del poder, la cuestión social que aquí nos interesa no fue totalmente dejada de lado.

El autor comienza su obra con la consideración de las grandes civilizaciones de Oriente a partir del año 1500¹⁶. En dicho contexto, hace referencia al Imperio mongol asegurando que “pese al descomunal tamaño del reino en su momento de apogeo y el genio militar de alguno de sus emperadores, pese a la brillantez de sus Cortes y la perfección de sus productos de lujo, pese incluso a una sofisticada red bancaria y crediticia, el sistema era débil”¹⁷. Las razones a las que Kennedy alude para explicar esta fragilidad se encuentran en la existencia de una elite musulmana conquistadora en lo alto de la jerarquía social frente a una gran masa de campesinos agudamente empobrecidos¹⁸.

En cuanto al Imperio ruso, el autor enfatiza la presencia de “graves problemas sociales: el absolutismo de los zares, el monopolio de la educación en manos de la Iglesia ortodoxa, la venalidad y arbitrariedad de la burocracia y la institución de la servidumbre, que hacía feudal y estática la agricultura”¹⁹. Lo interesante para el tema que aquí nos convoca consiste en la constatación de que pese al atraso y a las desventajas, Rusia siguió expandiéndose: “el Imperio de los zares se las arreglaría para sobrevivir y Rusia llegaría a ser un poder mundial”²⁰, aunque para el 1500 esto no resultaba aún demasiado evidente para el resto de las unidades del sistema internacional.

De todo lo mencionado se infiere que la existencia de serios problemas sociales, tanto en el Imperio mongol como en el ruso, no invalidó la inclusión de los mismos dentro del conjunto de los grandes poderes de esa época. Tampoco

era de hegemonía norteamericana? Grupo editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986, ps. 82 y 83. No obstante, el aislacionismo ha sido también utilizado para explicar el desempeño de otros países. Tal es el caso de la Unión Soviética en sus orígenes frente a la necesidad del gobierno comunista de consolidar la revolución a nivel interno para luego poder desarrollar un rol más destacado en el plano internacional.

¹⁵ KENNEDY, Paul, *Auge y caída de las grandes potencias*, Random House, Barcelona, 1987.

¹⁶ Kennedy comienza en el año 1500 asegurando que es la fecha elegida por numerosos eruditos para marcar la división entre los tiempos modernos y premodernos.

¹⁷ KENNEDY, Paul, *Auge y caída... op. cit.*, p. 41.

¹⁸ *Íbidem*, p. 41.

¹⁹ *Íbid*, p. 46.

²⁰ *Íbid*, p. 46.

significó la descalificación de dicho status para Mongolia y Rusia por parte de los sucesivos estudiosos de la historia mundial.

A continuación, Kennedy se adentra en el análisis del Imperio español, particularmente en su participación como potencia de primer orden durante la dinastía de los Habsburgo. En lo referente a la realidad social de dicho imperio, el autor sostiene que el sistema impositivo español era altamente inequitativo: "la pequeña nobleza terrateniente, muy representada en las Cortes castellanas, solía estar dispuesta a votar impuestos de los que quedaba exenta"²¹. Los gravámenes, aranceles aduaneros, servicios (subvenciones a las Cortes) y las distintas asignaciones a la Iglesia, que constituían los principales ingresos, recaían fundamentalmente sobre los hombros de quienes menos podían tolerarlos, lo cual hacía que se extendieran el descontento y el empobrecimiento entre la población.

Aún más significativo resulta el aporte que realiza Kennedy en relación al despliegue militar realizado por España, factor esencial en dicho momento histórico para el mantenimiento del status de gran potencia. En efecto, "el esfuerzo bélico de los Habsburgo pesó esencialmente sobre las espaldas de los campesinos y comerciantes castellanos"²². Contrariamente a lo que con frecuencia se cree, Kennedy señala que "incluso en su apogeo, el ingreso real procedente de los recursos del Nuevo Mundo representaba entre un cuarto y un tercio de lo que provenía de Castilla y sus seis millones de habitantes"²³. En consecuencia, "los terribles costes de 140 años de guerras se impusieron a una sociedad que estuvo muy mal equipada económicamente para soportarlos"²⁴.

De esta manera se constata la inevitable paradoja de España de, por un lado, haberse erigido como un vasto imperio colonial -dejando su marca en la historia mundial como un gran polo de poder durante más de un siglo- y, por el otro, la presencia de importantes dificultades sociales en el plano doméstico.

Posteriormente, el autor norteamericano se focaliza en el mundo europeo en el período 1660-1915. Dicha etapa histórica estuvo caracterizada por el desarrollo de frecuentes, sucesivas y, en muchos casos, extensas guerras. Es por esto que, en relación a la realidad social de los estados europeos, el autor vuelve a destacar las pesadas cargas impositivas que debían soportar las sociedades civiles a fin de solventar todo lo necesario para el desarrollo de las operaciones bélicas que garantizaban la permanencia de un determinado estado dentro del círculo de poder continental. Asimismo, se señala la ignominiosa situación de los hombres pertenecientes a las diversas fuerzas armadas que debían sobrellevar reiteradamente la falta de pago o la escasez de suministros de comida, lo cual devenía en un descontrol de las tropas²⁵. Es decir, nuevamente se observa que el mantenimiento del poderío de cada Estado europeo se realizaba a costa del bienestar socioeconómico de las respectivas poblaciones. El caso de la Francia del Rey Sol aparece, en este sentido, como paradigmático considerando los altos

²¹ *Íbid*, p. 101.

²² *Íbid*, p. 101.

²³ *Íbid*, p. 101.

²⁴ *Íbid*, p. 103.

²⁵ *Íbid*, p. 129.

niveles de malestar social que derivaron en el estallido revolucionario.

A partir de 1815, con el establecimiento en Europa de un sistema de equilibrio de poder, el concepto de gran potencia es empleado para definir a aquellos estados con recursos (más o menos equivalentes) de todo tipo, incluido el militar que les daba el poder de coerción, y que creaban las reglas del juego gracias a su participación en las guerras y en las grandes conferencias diplomáticas²⁶. En este marco, Kennedy destaca que "cada potencia poseía una mezcla de fuerzas y de flaquezas y lo realmente necesario era impedir que las segundas superasen a las primeras"²⁷. De esta forma, se reconoce la posibilidad de que ciertos estados sean catalogados como grandes poderes admitiendo, al mismo tiempo, la presencia de falencias internas de diversa índole: económicas, sociales, militares o institucionales dependiendo de las variadas circunstancias presentes en cada una de estas naciones.

En el siguiente apartado Kennedy se concentra en la era industrial, particularmente en Gran Bretaña como potencia mundial. Sobre este caso, se realizan dos observaciones importantes para los fines de este trabajo. En primer lugar, se alude a la cuestión social aceptando que "la Revolución Industrial infligió terribles costes al nuevo proletariado que trabajaba en las fábricas y en las minas y vivía en las insalubres, atestadas y mal construidas ciudades"²⁸. Sin embargo, Kennedy cree que el punto substancial sigue siendo que el aumento sostenido de la productividad en la Era de la Máquina "trajo consigo beneficios generales con el tiempo: el salario medio en Gran Bretaña se elevó entre el 15 y el 25% entre los años 1815 y 1850, y el imponente 80% en el siguiente medio siglo"²⁹.

Es decir, existe un consenso generalizado entre los historiadores sociales sobre las malas condiciones de vida que sufrieron importantes sectores de la sociedad británica durante el apogeo internacional de este país. No obstante, desde ningún ámbito académico se dudaría en aseverar el carácter de potencia económica y naval a nivel mundial del cual gozó Inglaterra hasta principios del siglo XX. A estas alturas del análisis, las comparaciones con las actuales potencias emergentes resultan inevitables desprendiéndose la siguiente pregunta: ¿Por qué entonces la igual presencia de problemas sociales –innegables como se mencionó en el apartado anterior- lleva a algunos investigadores a impugnar la condición de los miembros de IBSA como poderes en ascenso?

Una segunda observación se desprende de las palabras de Kennedy vinculadas a la consideración del factor "tiempo". En este sentido, el norteamericano destaca el incremento del salario medio teniendo en cuenta un lapso de 35 o incluso 50 años. Por tanto, se estima que pese al súbito y extraordinario crecimiento económico experimentado por Gran Bretaña como resultado de su desarrollo industrial, los consecuentes beneficios sociales sólo se vislumbraron varios años más tarde.

²⁶ BARBÉ, Esther, *Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1995, p. 147.

²⁷ KENNEDY, Paul, *Auge y caída... op. cit.*

²⁸ *Íbidem.*

²⁹ *Íbid*, p. 243.

Resulta igualmente llamativo el análisis realizado por Kennedy en relación a Francia durante este mismo período histórico. Cabe recordar que luego de la derrota napoleónica, si bien el país galo fue reincorporado al balance de poder europeo, su cuota de poder internacional se vio fuertemente afectada. Francia “desempeñaba un papel fuera de Europa pero sus posesiones y su influencia eran mucho menos extensas que las de Gran Bretaña”³⁰.

Sin embargo, en relación a la situación interna del país se observa que: “los historiadores no ven ahora tan claro que la economía francesa durante aquel siglo deba ser calificada tan a la ligera de “atrasada” o “decepcionante”. Además, “los horrores sociales de la Revolución industrial estuvieron menos extendidos en Francia que en Inglaterra”³¹.

En suma, el análisis de los casos de Gran Bretaña y Francia durante la era industrial podría demostrar que los niveles de fortaleza o debilidad socioeconómica interna no necesariamente se condicen con el grado de protagonismo del que goza un Estado a nivel externo en un determinado momento histórico.

Por otra parte, resulta relevante indagar qué atributos son considerados a la hora de catalogar a un Estado como una gran potencia. Como se pudo observar precedentemente durante la etapa anterior a la Revolución Industrial, el elemento definitorio de la distribución mundial del poder estuvo dado por las capacidades militares. No obstante, desde mediados del siglo XIX, los aspectos económicos comenzaron a tener una importancia crucial. Por consiguiente, “Gran Bretaña era una clase de gran potencia diferente puesto que su influencia no podía medirse según el criterio tradicional de la hegemonía militar. En cambio, era fuerte en otros sectores, cada uno de los cuales era considerado por los ingleses como mucho más valioso que un numeroso y costoso ejército”³².

Dicho esto, se verifica que las capacidades que particularmente son consideradas relevantes para la identificación de un Estado como una potencia dependen de lo que se estima valioso en cada contexto histórico (pudiendo ser el territorio, las fuerzas armadas, el desarrollo tecnológico-industrial, las armas nucleares o un recurso natural estratégico como el petróleo o el agua, según las circunstancias). Lo que permanece de forma atemporal es el requisito de contar con dicha capacidad en el momento histórico en el cual la misma es apreciada de forma positiva e indispensable propiciando, por consiguiente, una mayor participación en los procesos decisorios mundiales.

Finalmente, Kennedy hace referencia a quienes posteriormente se convertirían en las dos superpotencias del sistema internacional de la Guerra Fría: Rusia y Estados Unidos. En palabras de Tocqueville, “Hay actualmente sobre la tierra dos grandes pueblos que parecen adelantarse hacia la misma meta: son los rusos y los angloamericanos (...) Su punto de vista es diferente, sus caminos son diversos; sin embargo, cada uno de ellos parece llamado por un designio secreto

³⁰ *Íbid*, p. 277.

³¹ *Íbid*, p. 276.

³² *Íbid*, p. 254.

de la Providencia a sostener un día en sus manos los destinos de la mitad del mundo”³³.

En cuanto a Rusia, Kennedy asegura que en el siglo XVIII existían múltiples señales de atraso: “una pobreza y una brutalidad espantosa, una renta per cápita sumamente baja, unas comunicaciones deficientes y un retraso tecnológico y de educación...”³⁴. No obstante, “gozaba de una reputación formidable y de un lugar destacado en los Consejos de Europa”. Además, “con la distracción de las potencias occidentales, el crecimiento del Imperio zarista prosiguió sin pausa”³⁵.

En relación a la potencia norteamericana, se sostiene que “incluso antes de que estallase la Guerra Civil en 1861, los Estados Unidos se habían convertido en un gigante económico, aunque su distancia de Europa, su concentración en el desarrollo interior y la naturaleza accidentada del terreno disimulaban en parte aquel hecho”³⁶.

Siguiendo esta línea de pensamiento es dable analizar a las denominadas potencias medias tradicionales durante el período de Guerra Fría. Naciones tales como Canadá, Suecia, Suiza y Australia –entre otras- se caracterizaron por admirables indicadores sociales domésticos. No obstante, estas óptimas situaciones internas no se tradujeron en una ampliación del poderío de estos estados en ámbitos mundiales así como tampoco en sus respectivas áreas regionales.

Es importante aclarar que la revisión realizada no implica desconocer la existencia de diferentes contextos sistémicos en los distintos casos históricos considerados. No obstante, se estima que dicha situación no invalida el supuesto que aquí se pretende analizar, esto es, la presencia o no de falencias internas para la catalogación de los países como grandes poderes a lo largo del tiempo.

Sobre la base de todos los casos analizados se podría llegar a pensar que la decisión de las elites políticas y económicas ha constituido un elemento decisivo (aunque no por esto el único) para el ascenso de un estado en la jerarquía mundial. Esto es, la convicción de tener las condiciones para constituirse en una potencia y por consiguiente la pretensión de ser tratada como tal en el escenario internacional incrementando los niveles de involucramiento del país en los asuntos regionales y mundiales.

3. Mirando hacia el futuro: el surgimiento de la clase media en India, Brasil y Sudáfrica

Diversos estudios realizados por consultoras financieras internacionales afirman que una nueva clase media global está surgiendo en las economías emergentes del sistema internacional³⁷. El Banco Mundial, por su parte, estima que dicha clase

³³ TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 380.

³⁴ KENNEDY, Paul, *Auge y caída... op. cit.* p. 166.

³⁵ *Íbidem*, pp. 167 y 203.

³⁶ *Íbid*, pp. 291-292.

³⁷ Goldman Sachs, 2007; Wharton, 2010.

global crecerá de los 430 millones que la conformaban en el año 2000 a 1.150 millones de personas para el 2030³⁸. Un análisis de la distribución geográfica de esos individuos revela datos sorprendentes. En 2000, los países en desarrollo albergaban un 56% de las clases medias de todo mundo. Sin embargo, en 2030, esa cifra alcanzará un 93%, siendo China responsable de un 52% del aumento e India, de un 12%³⁹.

Una de las razones que explican este cambio radica en el hecho de que un número cada vez mayor de empresas de las naciones desarrolladas están interesadas en la mano de obra calificada presente en los mercados emergentes para subcontratar funciones de producción y de servicios. Esta estrategia generará, a largo plazo, una mayor cantidad de empleos en los grandes países en desarrollo facilitando la aparición de una clase media más numerosa y con mayor poder adquisitivo. Asimismo, no deben dejar de considerarse los efectos producidos por el proceso de internacionalización de empresas nativas de los poderes emergentes como contribuyentes al proceso de expansión económica de determinados sectores sociales domésticos.

Maurizio Bussolo, economista del Grupo de Perspectivas de Desarrollo del Banco Mundial, advertía en 2008 que "si se mira con atención el ciclo económico de los últimos cinco a diez años, se observa que Estados Unidos, Europa y Japón tienen un ciclo que está desconectándose del ciclo económico del mundo en desarrollo"⁴⁰. Esto significaba, en términos de Bussolo que en caso de desatarse una crisis en un país rico, no habría necesariamente consecuencias negativas para las economías emergentes, sobre todo por la existencia de "una nueva integración Sur-Sur". Cabe mencionar que el efectivo desenlace de la crisis financiera del Norte en 2008 ha comprobado, al menos en parte, esta presunción. En este mismo sentido, la consultora internacional Goldman Sachs advierte una simbiosis entre Brasil y China, en la que la nueva clase media brasileña consume manufacturas chinas y la agroindustria brasileña abastece las nuevas clases urbanas chinas⁴¹.

Es importante aclarar que los niveles de renta que se le asigna a esta nueva clase media son diferentes a los establecidos para sus equivalentes en las economías maduras. En efecto, los estudios realizados sitúan la renta de la clase media global entre los 3.750 y los 18.780 euros anuales (entre 6.000 y 30.000 dólares, medido en paridad de poder de compra) frente a, por ejemplo, los parámetros españoles que ubican en ese segmento de la población a quienes reciben entre 20.000 y 60.000 euros al año⁴².

³⁸ Para dicho organismo internacional, forma parte de la clase media quien gana entre 10 y 20 dólares diarios, con valores ajustados a los precios locales.

³⁹ Datos del Banco Mundial en "Las dos caras de la nueva clase media global" en *Universia Knowledge@Wharton*, Wharton School, Universidad de Pennsylvania, Filadelfia, 23/07/2008. <http://www.wharton.universia.net/index.cfm?fa=viewArticle&id=1549> [Consultado en junio de 2010].

⁴⁰ Bussolo, 2008 en *Universia Knowledge@Wharton*.

⁴¹ ROBINSON, Andy, "Brasil cultiva su nueva clase media", en *Offnews.info*, 11/08/2009. <http://www.offnews.info/imprimir.php?contenidoID=16689>[Consultado en junio de 2010].

⁴² "Explosivo crecimiento de la clase media", en diario *La Nación*, sección Exterior, Buenos Aires, 28/07/2008. http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1034133 [Consultado en agosto de 2010].

A partir de las modificaciones sociales señaladas precedentemente en el plano global, resulta interesante concentrarse en el análisis de las clases sociales en los tres países emergentes bajo estudio, a fin de poder identificar las posibles implicaciones de estos cambios. El análisis se realiza a partir de la tradición neo-weberiana⁴³ contemplando una serie de indicadores tales como ingreso, participación política y nivel educativo, entre otros. Es importante aclarar, sin embargo, que el trabajo no emplea un patrón unificado de indicadores para los tres casos. Esta elección obedece al hecho de que los criterios por los cuales un individuo es considerado parte de la clase media en un país no necesariamente son válidos en otro, teniendo en cuenta los contextos internos y regionales cabalmente disímiles en India, Brasil y Sudáfrica⁴⁴.

3.1. Brasil: "la meta es una Suecia tropical"⁴⁵

Sobre la base de una serie de datos relevados por el Instituto Nacional de Estadística de Brasil (IBGE), el Centro de Políticas Sociales de la Fundación Getulio Vargas en Río de Janeiro, realizó una investigación sobre las modificaciones que se están suscitando en la composición de las clases sociales brasileñas. Dicho estudio demostró que, desde el año 2003, la clase media baja o clase C se convirtió en la más numerosa del país con 91 millones de ciudadanos gracias al ascenso de 27 millones de personas que antes pertenecían a las clases D y E⁴⁶. Con una renta familiar de entre 600 y 2.600 dólares, la clase C representaba el 37% de la población brasileña en el año 2003, ascendiendo al 49% en el 2008. Le siguen las clases D, con el 24%, E con el 16% y los grupos A y B, que, sumados representan el 10% de la población⁴⁷.

El estudio señala que estas modificaciones han traído consecuencias en diversos aspectos socioeconómicos del país. Una buena parte de los nuevos miembros de la clase media baja tienen más años de estudio, son laboralmente más calificados y tienden a firmar contratos de trabajo formal (desde el 2003 se

⁴³ Desde un punto de vista teórico-metodológico, es posible identificar dos tradiciones sociológicas abocadas al estudio de las características y composición de los estratos sociales. La tradición neo-marxista, parte de la clásica división entre dos clases antagónicas agregando una tercera franja intermedia a la cual denomina "pequeña burguesía". Esta última, al igual que la clase obrera, no posee la propiedad de los medios de producción. No obstante, se diferencia de ella puesto que sus ingresos son más elevados y por dedicarse a trabajos no manuales (por lo cual también se los denomina "trabajadores de cuello blanco"- administrativos y profesionales). La tradición neo-weberiana, por su parte, reconoce la existencia de un mayor número de clases, ubicando a los individuos en función de su ocupación, ingreso y nivel educativo, entre otros. Asimismo no asume ningún tipo de antagonismo entre ellas.

⁴⁴ A modo ilustrativo, es posible observar que el acceso a servicios tales como agua corriente o electricidad en Sudáfrica es considerado un indicador de ascenso a los sectores sociales medios, lo cual se aleja plenamente de los criterios empleados en otros países para la identificación de este estrato social, ver SOUTHALL, Roger, *Political change and the black middle class in democratic South Africa*, University of KwaZulu Natal, Centre for Civil Society (CCS), KwaZulu Natal, 2004, p.2. <http://www.ukzn.ac.za/ccs/files/Black%20Middle%20Class%20in%20SA3.pdf> [Consultado en agosto de 2010].

⁴⁵ Palabras de Roberto Mangabeira Unger, ex ministro de Asuntos Estratégicos de Brasil durante una entrevista realizada por el sitio de noticias offnews en agosto de 2009.

⁴⁶ Fundación Getulio Vargas, 2010

⁴⁷ "Clase media se transforma en el mayor segmento poblacional de Brasil", diario *La Tercera*, Santiago de Chile, 08/02/2010. http://latercera.com/contenido/744_224118_9.shtml [Consultado en junio de 2010].

crearon 8,5 millones de nuevos empleos formales, si bien es cierto que la mayoría son de baja remuneración).

Asimismo, "de los 91 millones de brasileños de clase media, el 58,87 % tienen computador en casa; el 57,04 % van a escuelas privadas; el 46,25 % estudian algún curso superior y el 58,47 % viven en casa propia"⁴⁸. Otro dato interesante es que el aumento del ingreso familiar se explica por la entrada de un mayor número de mujeres al mercado de trabajo.

En cuanto a la educación, la investigación constata que, a comienzo de los años noventa, el 15 % de los niños entre 7 y 14 años no iban a la escuela. Hoy, en cambio, son menos del 2,5 %. Este incremento de la escolaridad facilita la inserción en el mercado de trabajo, a pesar de que Brasil tiene una enseñanza pública de mala calidad y una enseñanza privada cara.

Desde la perspectiva de Marcelo Neri de la Fundación Getulio Vargas, "antes los brasileños pobres eran 'más cigarra que hormiga', por falta de expectativas, ahora está viviéndose una metamorfosis, tornándose una 'hormiga' ya que es más laborioso y genera más riqueza: tiene celular, computadora y en un porcentaje creciente paga un crédito inmobiliario"⁴⁹. El analista subraya además que el brasileño promedio del grupo C, recibió en gran medida ayuda del gobierno a través de varios programas sociales en curso.

El publicista brasileño Alcir Gomes, de la Agencia DM9DDD, aporta otro dato interesante: esta nueva clase no imita los hábitos de consumo de los estratos más acaudalados A-B. Por consiguiente, la mutación de las costumbres hizo que el 60% de las innovaciones de productos de las grandes empresas apunten a este nuevo público. La clase media brasileña tiende a gastar más de lo que gana, atraída fuertemente por la adquisición de productos superfluos que simbolizan ascenso social: "lo que quiere esta nueva clase está definido, en gran medida, por lo que lucen, consumen y conducen los personajes de las exitosas telenovelas brasileñas"⁵⁰.

Por otra parte, resulta de gran importancia considerar la repercusión de la crisis financiera internacional iniciada en el 2009. En un informe publicado por la OCDE se indica que la disciplina fiscal y ortodoxia monetaria brasileña, así como las reservas de divisas sin precedentes de 190.000 millones de dólares amortiguaron el golpe de las fugas de capitales⁵¹. En cuanto al proceso de expansión de la clase media brasileña se observó que, si bien el efecto de la crisis económica del Norte detuvo el crecimiento de dicha clase en el 2009, "el país tuvo capacidad de resistir

⁴⁸ FREI, Betto, "Brasil. Clase media en un país injusto", en *América Latina en movimiento*, ALAI (Agencia Latinoamericana de Información), 03/06/2010. <http://alainet.org/active/36570> [Consultado en junio de 2010].

⁴⁹ "Clase media se transforma en el mayor segmento poblacional de Brasil", diario *La Tercera*, Santiago de Chile, 08/02/2010.

⁵⁰ "La clase media se afianza en Brasil", en diario *El País*, Madrid, 29/11/2009. <http://www.elpais.com.uy/091129/pinter-457095/internacional/la-clase-media-se-afianza-en-brasil> [Consultado en julio de 2010].

⁵¹ ROBINSON, Andy, "Brasil cultiva su nueva clase media", en *Offnews.info*, 11/08/2009. <http://www.offnews.info/imprimir.php?contenidoID=16689> [Consultado el 27/10/2010]

a la crisis. No consiguió avanzar, pero tuvo la capacidad de no retroceder"⁵².

Los números dados a conocer por la mencionada fundación han sido respaldados por el Instituto de Políticas Económicas Aplicadas (IPEA), organismo que depende del gobierno federal pero tiene autonomía. Dicho instituto advierte que, por primera vez en la historia, la clase media supera la mitad de la población económicamente activa siendo de 51,84%. De ello deriva una marcada disminución de la pobreza desde 34,93% en 2002 a 25,16% en la actualidad⁵³. En consecuencia, el coeficiente de Gini de Brasil "está declinando: "entre 2001 e 2008, em média 0,7 ponto de Gini"⁵⁴. El Instituto Nacional de Estadística de Brasil (IBGE), a su vez, ha informado que el aumento de los ingresos medios ha beneficiado especialmente a la población de menos ingresos ubicada en el Noreste del país.

Desde los ámbitos políticos, Robert Mangabeira Unger -ex ministro de Asuntos Estratégicos del gobierno de Lula y actual asesor de Dilma Rousseff- considera que el gran reto de Brasil es desplegar un nuevo modelo de desarrollo mucho más orientado al mercado interno y una nueva economía productiva de pequeñas y medianas empresas, imprescindible para consolidar a la nueva clase media. El asesor brasileño asegura que "tradicionalmente los sectores avanzados internacionales han generado un superávit económico que se usa para financiar programas sociales; esto ya no vale". Hace falta "transformar las instituciones y mejorar la enseñanza para que la nueva clase media mestiza sea emprendedora"⁵⁵.

Se cree que a través de la creación de una red de protección social, concretamente Bolsa Familia -un programa antipobreza que paga 40 euros al mes a 11 millones de familias-, Brasil ha dado el puntapié inicial para deshacerse de su imagen de un país de ricos y pobres. Para Mangabeira Unger, el siguiente desafío consiste en dejar de imitar el modelo coreano de políticas industriales y gigantes exportadoras. "Queremos usar el Estado para superar la brecha entre la granja de familia y la granja empresarial; por el momento el Estado sólo ayuda a las grandes empresas de la agroindustria"⁵⁶.

Considerando todo lo anteriormente analizado se podría concluir coincidiendo con lo planteado por Rogerio Schmitt, consultor político de San Pablo, quien asegura que "la sociedad brasileña siempre ha sido inmutable. Los que nacen pobres mueren pobres, y los que nacen clase media mueren clase media. Eso está comenzando a cambiar, y quizá es uno de los cambios sociales más grandes que hemos tenido en Brasil desde el fin de la esclavitud en el siglo XIX"⁵⁷.

⁵² Equipo de la Fundación Getulio Vargas en "Frena crisis crecimiento de clase media en Brasil", en *Diario del Pueblo en español*, Beijing, 11/02/2010. <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/6893627.html> [Consultado en junio de 2010]

⁵³ Diario Clarín, Buenos Aires, 07/08/2008.

⁵⁴ IPEA, 06/10/2010.

⁵⁵ ROBINSON, Andy, "Brasil cultiva su nueva... *op. cit.*

⁵⁶ *Íbidem.*

⁵⁷ DUFFY, Gary, "Brasil: la clase media de las favelas", en BBC Mundo, Londres, 18/09/2007. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7001000/7001301.stm [Consultado en agosto de 2010]

3.2. Nano, el nuevo Ford T, símbolo del auge de la clase media india

La caída del régimen soviético en 1991 constituyó el puntapié inicial para una serie de importantes transformaciones económicas en India. Cabe recordar que durante más de treinta años, el ritmo de crecimiento real del PBI indio había sido de 3,5% anual. Esta baja tasa de crecimiento se atribuyó fundamentalmente "al sometimiento de la iniciativa privada por medio de un complejo proceso de planificación, reglamentación y control que ponía en manos estatales la mayor parte de la actividad económica"⁵⁸. En la década del ochenta, el edificio estatal se comenzó a dismantelar y, por consiguiente, la tasa de crecimiento se aceleró a un 5% anual. Sin embargo, esto provocó un grave incremento del endeudamiento en divisas extranjeras. Asimismo, "la combinación de la invasión iraquí de Kuwait, la respuesta a ella por parte de Estados Unidos y la posterior subida del precio del petróleo hicieron que India se enfrentara a una crisis de la balanza de pagos"⁵⁹.

En dicho contexto, sumado a las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional, el gobierno indio decidió emprender en 1991 un ambicioso programa de liberalización económica. Con diversos estilos y diferentes velocidades, los distintos gobiernos han aplicado dicho modelo hasta la actualidad. Es importante aclarar que, pese a estos cambios, el estado sigue teniendo una amplia participación en la determinación del rumbo económico del país.

Por otra parte, la situación demográfica constituye un dato a destacar: la mitad de la población india posee actualmente menos de 25 años. Por lo tanto, en un futuro mediato, "habrá cien millones de consumidores y trabajadores productivos más frente a las poblaciones menguantes de Japón, China y Europa"⁶⁰. A su vez, es probable que se mantenga bajo el número de jubilados soportados en la práctica por cada miembro de la población económicamente activa, lo cual es evaluado positivamente como forma de asegurar un crecimiento sostenido. En términos de Pablo Bustelo, "India tiene que sacar provecho de su dividendo demográfico, esto es, del hecho de que su población es joven y de que la mano de obra aumentará, en proporción de la población total, hasta 2035"⁶¹.

La conjunción de los factores hasta aquí señalados propiciaron paulatinamente la emergencia de una clase media india que, hoy en día, se sitúa entre las 250 y las 300 millones de personas mientras que el PBI crece a una tasa en torno al 9% anual convirtiendo al país en la tercera mayor economía del mundo⁶².

El auge económico y el surgimiento de la clase media han generado una dinámica que se retroalimenta de forma positiva, esto es: el crecimiento económico de India ha sido llevado a cabo por su clase media que, al mismo tiempo, es

⁵⁸ NAGESWARAN, Anantha, "El auge económico y la clase media: cómo sostenerlo", en *India. Vanguardia Dossier*, nº 27, abril-junio 2008, Barcelona, p. 40.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 41.

⁶⁰ SRINIVASAN, Rajeev, "Del socialismo de Nehru a la globalización: la nueva ventaja competitiva de India", en *India. Vanguardia Dossier*, nº 27, abril-junio 2008, Barcelona, p. 14.

⁶¹ BUSTELO, Pablo, "Las dos caras de la India", en *El País*, Madrid, 30/06/2006. <http://www.ucm.es/info/eid/pb/Bustelo%20-%20India30jun06.pdf> [Consultado en junio de 2010]

⁶² SRINIVASAN, Rajeev, "Del socialismo de Nehru a la globalización... *op. cit.*, p. 8.

un producto de dicho auge⁶³. Como consecuencia, este sector manifiesta un alto grado de conformidad con las políticas económicas implementadas -tales como la desregulación, la privatización y un mayor acceso a los bienes de consumo. Constituye, además, una clase articulada, informada y "ruidosa políticamente", a diferencia de los estratos más pobres y marginales quienes, en su mayoría, desconocen las medidas adoptadas e incluso, en algunos casos, poseen una percepción negativa sobre el proceso. Este mayor impacto sociopolítico del cual goza la clase media explica también los esfuerzos realizados por los diversos partidos políticos con vistas a obtener su apoyo electoral⁶⁴.

Con hábitos de consumo y aspiraciones de estilos de vida cercanos a los occidentales, la clase media india está formada por jóvenes consumidores ambiciosos que desean gastar en bienes de lujo (vehículos, computadoras personales, teléfonos fijos y móviles, heladeras, lavarropas, televisores a color), educación y viajes, entre otros.

En este sentido, el Nano se ha convertido en el principal símbolo de la clase media india. Dicho automóvil fue lanzado al mercado en el 2008 por la empresa india Tata Motors con el objetivo de proporcionar a la nueva clase emergente un modo de desplazamiento más seguro (teniendo en cuenta el caótico tránsito de India), cómodo y prestigioso que la motocicleta, pudiendo servir de vehículo a la familia promedio de cuatro personas⁶⁵. El Nano debió cumplir con tres requisitos básicos: ser tecnológicamente avanzado, satisfacer un umbral de costo bajo y atraer a millones de personas de este segmento. Así, el automóvil tiene un costo de 100.000 rupias indias (1.700 euros) y sólo alcanza una velocidad de 60 km/h. En cuanto a su repercusión, el Nano ha sido comparado con la trascendencia que tuvo el modelo T de Henry Ford hace un siglo o con el Fiat 600 en relación a la clase media argentina de la década del cincuenta, teniendo en cuenta el impacto que tendrá sobre toda una generación de indios que hasta ahora sólo podían permitirse vehículos de dos ruedas⁶⁶.

Por otra parte, cabe también mencionar la importancia de la industria del entretenimiento (producción cinematográfica, videojuegos) cuyas actividades están fundamentalmente dirigidas a satisfacer las necesidades de ocio de la clase media nacional, especialmente de los jóvenes.

En cuanto a la prensa escrita, si bien un tercio de la población continúa siendo analfabeta, informes recientes confirman que el número de periódicos vendidos en India crece a un ritmo impresionante. En efecto, la existencia de más de 60.000 periódicos registrados con una tirada de 80 millones de copias al día sumado al hecho de que India constituye el tercer mercado televisivo del mundo con 350 canales disponibles, demuestra la presencia de una clase media cada vez

⁶³ NAGESWARAN, Anantha, "El auge económico y la clase media:... *op. cit.*, p. 41.

⁶⁴ KUMAR, Ashutosh, "¿Qué clase de democracia es la democracia más poblada del planeta?, en *India. Vanguardia Dossier*, nº 27, abril-junio 2008, Barcelona, pp. 26-29.

⁶⁵ NAGESWARAN, Anantha, "El auge económico y la clase media:... *op. cit.*, p. 39.

⁶⁶ REGALES, Esteve, "Tata Nano, el 600 de la clase media india", en *Econosfera*, 15/01/2008. <http://www.econosfera.com/tata-nano-600-clase-media-india-52771> [Consultado en junio de 2010].

más informada y conectada⁶⁷.

En términos educativos, India es líder mundial en formación de ingenieros y técnicos informáticos. El gobierno enfatizó una política orientada a la educación superior en los ámbitos urbanos con institutos de tecnología y centros de estudios empresariales que han permitido a la clase media alcanzar un ventajoso posicionamiento frente al sector de las tecnologías de la información.

Con respecto a la tasa de ahorro, al igual que en el caso brasileño, se sostiene que la misma es demasiado baja (13%) alertándose sobre la necesidad de incrementar estos valores a fin de asegurar el crecimiento económico del país. Según Nageswaran, el gran interés por el consumo, el materialismo y el progreso personal -hasta la exclusión casi total de otras consideraciones- "procede en parte de la creencia de la clase media de que no le debe nada a nadie y que hace un gran servicio al país si se limita a preocuparse de sí misma"⁶⁸.

En suma, India ha experimentado un aumento considerable de la renta por habitante, una reducción apreciable de la incidencia de la pobreza (que se redujo del 36% en 1993-1994 al 19,3% en 2007) y una mejora de otros indicadores sociales⁶⁹. En el período 2001-2006, cien millones de indios ingresaron en el mercado laboral. Asimismo, la presencia de ventajas sustanciales tales como una mano de obra calificada y anglófona y un sistema político democrático permitirían presagiar un futuro favorable para el desarrollo de este país.

A diferencia de Brasil, India posee un coeficiente de Gini comparativamente inferior (32). Dada entonces esta desigualdad de ingresos relativamente baja, el mayor desafío que se le plantea al gobierno indio consiste en delinear medidas que permitan extender los incipientes beneficios experimentados, fundamentalmente a los sectores rurales de India. De forma paralela, no puede dejar de mencionarse el aún presente problema de la división de castas que, pese a ser eliminado desde el punto de vista formal, persiste en la práctica con evidentes efectos perjudiciales para el desarrollo indio.

3.3. Sudáfrica: el ascenso de los "blacks diamonds"

Según Nzimande⁷⁰, para fines de los ochenta la clase media negra⁷¹ sudafricana estaba compuesta por cuatro subgrupos. La pequeña burguesía burocrática, en

⁶⁷ VILLARINO, Ángel, "300 millones de indios se quieren divertir", en diario *El Confidencial*, Pozuelo de Alarcón, 07/12/2007. http://www.cotizalia.com/cache/2007/12/07/70_millones_indios_quieren_divertir.html [Consultado en julio de 2010].

⁶⁸ NAGESWARAN, Anantha, "El auge económico y la clase media:... *op. cit.*, p.42.

⁶⁹ BUSTELO, Pablo, "Las dos caras de la India"... *op. cit.*

⁷⁰ NZIMANDE, Blade, "Class, national oppression and the african petty bourgeoisie: The case of african traders", en COHEN, Robin, MUTHIEN, Yvonne, ZEGEBE, Abebe (editores), *Repression and resistance: insider accounts of apartheid*, Hans Zell Publishers, Londres-Melbourne-München-Nueva York, 1990.

⁷¹ El calificativo "raza negra" remite a una construcción social antes que a una referencia biológica. En este sentido, alude a aquel grupo históricamente desfavorecido que, con posterioridad a la caída del régimen del apartheid adquirió una importancia política central. Tomando esta perspectiva, cierta literatura prefiere el empleo del concepto de "clase media africana", el cual deja de lado la idea de ausencia de tensiones entre distintos segmentos sociales de raza negra.

primer lugar, estaba formada por aquellos individuos que ejercían la autoridad tanto en los bantustanes⁷² como en los townships⁷³ estrechamente vinculados, por lo general, al régimen blanco. La pequeña burguesía civil, en segundo lugar, comprendía empleados tanto públicos como privados (maestros, enfermeras, bancarios) que trabajaban tanto en las áreas urbanas como rurales así como también por un reducido grupo de profesionales independientes. La existencia de bajos salarios así como de condiciones de trabajo despóticas constituía la característica común de este heterogéneo grupo.

Con la llegada del gobierno democrático en 1994 y las consecuentes transformaciones internas, la práctica obligo a realizar ajustes⁷⁴ a estas dos primeras categorías de Nzimande. De este modo, el estrato "burguesía burocrática" fue reemplazado por la denominada "clase gobernante" formada por el presidente, el primer ministro, los miembros del gabinete, los gobernadores provinciales y los funcionarios civiles de alto nivel. Por otro lado, la llamada "pequeña burguesía civil" comenzó a constituir un grupo más amplio y heterogéneo que abarca tanto empleados que trabajan en el ámbito público como profesionales independientes que actúan en la esfera privada.

En tercer lugar, se halla la pequeña burguesía comercial la cual comprendía, durante el régimen del apartheid, a negociantes que actuaban en el seno de los bantustanes y las townships y que, gracias a estas actividades, lograron ascender económicamente. En palabras de Roger Southall, "African business under apartheid was deliberately stunted by a system of official licensing which restricted African entrepreneurs to operating in racially demarcated areas (...) "this leading to the emergence of a stratum of businessmen which was closely tied to bantustan structures"⁷⁵.

Finalmente, se encuentra la pequeña burguesía corporativa que tiene sus orígenes a mediados de la década del setenta. En efecto, la revuelta de Soweto⁷⁶ en 1976 fue protagonizada por jóvenes negros urbanos, que habían tenido acceso a la educación formal y que, en teoría, podían acceder a mejores salarios y condiciones de empleo. Sin embargo, tenían generalmente que resignarse a ocupaciones menores o marginales muy mal pagas.

⁷² Bantustán es el término que designa a cada uno de los veinte territorios que operaron como reservas tribales de habitantes no blancos en Sudáfrica en el marco de las políticas segregacionistas impuestas durante la época del apartheid. Los bantustanes fueron implementados en 1959 y desmantelados definitivamente en 1994. La palabra tiene su origen en bantú (que significa "gente" en la lengua bantú) y en stan ("tierra de"). Era un término usado por los críticos de los gobiernos del apartheid, en oposición a la expresión "homelands" (patrias), que era la promovida por el discurso oficial para designar el mismo fenómeno.

⁷³ Los *townships* son las áreas ubicadas en la periferia de las grandes ciudades sudafricanas hacia las cuales fue obligada a movilizarse la población de raza negra durante el régimen blanco.

⁷⁴ Ver GRAAFF, J. "Towards an understanding of Bantustan politics" en NATTRASS, N. y ARLINGTON, E. (editores), *The political economy of South Africa*, Oxford University Press, Ciudad del Cabo, 1990; LODGE, Tom, *Politics in South Africa*, David Phillips, Ciudad del Cabo, 2002.

⁷⁵ SOUTHALL, Roger, *Political change and the black middle class ...op. cit.*

⁷⁶ El 16 de junio de 1976, surge la oposición simbólica de los estudiantes negros a la opresión blanca, negándose a asistir a las clases dictadas en afrikáner. Esta situación dio origen a una revuelta que se prolongó por semanas y que se extendió a todo el país. Como consecuencia de los enfrentamientos con la policía, fallecieron más de 500 estudiantes.

La brutal represión acaecida en Soweto provocó una creciente indignación y movilización. A través de huelgas y boicots que se extendieron por todo el país, la población comenzó a reclamar por una mejor educación y calidad de vida así como por el fin de la exclusión racial. Con respecto a las repercusiones de este acontecimiento, en relación al tema que aquí nos interesa, el gobierno blanco "hastened to promote African business in the urban areas to develop a black middle class"⁷⁷. En palabras de Aggrey Klaaste, las motivaciones del gobierno sudafricano se explican en la búsqueda de una clase media negra que tuviese "más que perder" si contribuía con los movimientos de liberación. Pese a estas ideas, las mejoras materiales de los individuos de raza negra reforzaron tanto las demandas económicas como las de libertad política de este sector⁷⁸.

Posteriormente, en la década del noventa y con el fin del régimen del apartheid, el gobierno de Mandela decidió enfrentar los problemas económicos internos con la aplicación de políticas de ajuste en el marco del denominado Consenso de Washington sostenido por los organismos multilaterales de crédito⁷⁹. Las consecuencias sociales de estas políticas fueron muy drásticas para los sectores populares: la tasa de desempleo aumentó, el salario real permaneció estancado y los ingresos medios de las familias trabajadoras disminuyeron, en particular de aquellos sectores vinculados a la economía informal que llegan al 50% de la población activa⁸⁰.

Con la llegada de Mbeki a la presidencia sudafricana en 1999, el nuevo gobierno buscó superar el desplazamiento de la mayoría negra de las decisiones y actividades económicas importantes y corregir los enormes desequilibrios en las rentas, los salarios y las categorías laborales. Dichos objetivos fueron abordados a través de dos planes: el Black Economic Empowerment (BEE), que buscaba incidir en la redistribución de la riqueza y la política de Affirmative Action, que implicó una discriminación positiva en favor de los sectores que habían sufrido la política de segregación racial, en relación a la contratación de personal para cubrir puestos de trabajo en el ámbito de las administraciones del Estado y de las grandes compañías, tanto públicas como privadas.

En 2004, al final de la primera presidencia de Mbeki, ya se habían registrado ciertos progresos. En este sentido, Rory Carroll sostenía que "*there is a new generation of ambitious, wealthy black people transforming the country. As fast as they are moving into senior positions in banks, multinationals and stateowned firms they are moving out of townships and into the once white-only suburbs of*

⁷⁷ SOUTHALL, Roger, *Political change and the black middle class... op. cit.*, p. 13.

⁷⁸ BURTON, Sandra y HAWTHORNE, Peter, "South Africa: The New Black Middle Class", en *Time* 29/02/1988. <http://www.time.com/time/printout/0,8816,966815,00.html> [Consultado en agosto de 2010].

⁷⁹ Dichas políticas fueron condensadas en el denominado "Growth Employment and Redistribution Strategy" (GEAR), un programa de corte neoliberal diseñado en 1996 por el entonces vicepresidente Tabo Mbeki. Dicho programa incluyó el estímulo de las inversiones extranjeras, la privatización de los servicios básicos y una fuerte flexibilización del mercado de trabajo.

⁸⁰ Rojas Mateus, 2007.

lawn sprinklers and pool filters"⁸¹.

Un primer estudio realizado en 2004 por The South African Advertising and Research Foundation (Saarf), demostró que más de 500.000 sudafricanos de raza negra habían logrado, en un lapso de tres años, ascender a los estratos medios. La investigación había tenido en cuenta una serie de indicadores socioeconómicos tales como los ingresos mensuales y el acceso a agua corriente, educación y transporte, concluyendo que el mayor incremento se había dado en gastos de educación (21,4%), servicio doméstico (23,4%) y vacaciones (44%)⁸². Siguiendo este mismo enfoque, Southall sostenía que "*blacks today constitute around 60% of the middle class as a whole*"⁸³.

En el año 2007, un nuevo estudio realizado esta vez por el Bureau of Market Research (BMR) de la University of South Africa (Unisa), estimó que la emergente clase media negra de Sudáfrica había ascendido de 6,3 millones de personas en 2001 a 9,3 millones en 2007⁸⁴. Asimismo, se destacó que Gauteng (66%), KwaZulu-Natal (12%), Eastern Cape (10%), Western Cape (8 %) y Free State (3 %) poseían las mayores proporciones de este nuevo sector medio negro⁸⁵.

En base a los datos analizados es posible constatar, en la actualidad, una mayor aunque aún escasa presencia de personas negras en la clase media corporativa, conocidas como "*black diamonds*". Cabe aclarar, no obstante, que la mayor parte de éstas se concentra en emprendimientos pequeños y medianos (cuentapropistas) mientras que la elite blanca sigue reteniendo el control económico en las grandes empresas. A modo de ejemplo se observa que, de un total de 450 organizaciones asentadas en Johannesburgo, sólo 30 pertenecen a propietarios de raza negra: "*black people are sprinkled into visible but powerless positions*"⁸⁶. Asimismo, el mayor aporte a la ampliación de la clase media sudafricana proviene de la administración pública, como consecuencia de la implementación de políticas gubernamentales anteriormente señaladas.

Por otra parte, los detractores de este proceso advierten que la emergencia de los *black diamonds*, ha añadido a la tradicional desigualdad entre blancos y negros, la desigualdad entre negros. En este sentido, Alicia Divinzenso realiza una aguda crítica al señalar que la nueva clase media negra, "maltrata a los obreros negros y es igual de autoritaria que los patrones blancos. Por lo tanto, si bien reivindica su condición de negra cuando la discriminación positiva la ayuda a subir

⁸¹ CARROLL, Rory, "South Africa's middle class - young, black and driving a BMW", en *The Guardian*, Manchester, 13/04/2004. <http://www.guardian.co.uk/world/2004/apr/13/southafrica.rorycarroll/print> [Consultado el 27/10/2010].

⁸² "Black middle class on the rise", en *SouthAfrica.info*, Johannesburg 09/11/2004. http://www.southafrica.info/ess_info/sa_glance/demographics/blackmiddeclass.htm [Consultado en mayo de 2010].

⁸³ SOUTHALL, Roger, *Political change and the black middle class... op. cit.*, p. 10.

⁸⁴ UNISA, 2007.

⁸⁵ NAIDU, Edwin, "Black middle class growing and spending", en *The Sunday Independent*, South Africa, 16/03/2008. http://www.iol.co.za/general/news/newsprint.php?art_id=vn20080316091259988C21 [Consultado en agosto de 2010].

⁸⁶ CARROLL, Rory, "South Africa's middle class... op. cit.

posiciones en la escala social, se comporta con todos los prejuicios⁸⁷.

Desde una perspectiva más optimista, Jan Puhl sostiene que dicha nueva clase se caracteriza por ser crecientemente participativa en las esferas políticas con fuertes demandas en relación a un gobierno cada vez más transparente y democrático⁸⁸.

En cuanto a los patrones de consumo se observa que, al igual que en los casos de los sectores medios indios y brasileños, la clase media sudafricana no posee una cultura de ahorro, "*most are coming into the middle class fold for the first time and materialistic possessions like house, cars, LCDs are being bought with gusto*"⁸⁹. Además, los generosos subsidios estatales han mantenido la confianza y la seguridad de estos consumidores.

Con respecto al asentamiento geográfico de este grupo, es posible visualizar dos tendencias. Por un lado, se encuentra el caso de Soweto como ejemplo paradigmático de transformación de un gueto en una ciudad que alberga a la nueva clase emergente. La apertura de cuatro *shopping malls* (Protea Gardens, Baramall Jabulani y Maponya) desde 2005 cambió el escenario comercial de Soweto. Por otra parte, un importante número de familias sudafricanas, que producto del sistema del apartheid vivieron históricamente en estos *townships*, comenzaron a mudarse a los suburbios de las áreas metropolitanas, que constituían un clásico bastión de la minoría blanca. Los argumentos esgrimidos por estos sectores incluyen razones de seguridad como así también mejores establecimientos educativos para sus hijos. Asimismo, la movilidad habitacional es considerada por los *black diamonds* como un símbolo de éxito social. Cabe aclarar, no obstante, que dichos grupos mantienen los lazos sociales con su antiguos vecindarios, "*even though they live in the suburbs there remains a strong desire, right across the board, to maintain their township connections*"⁹⁰.

En relación al impacto de la crisis económica mundial en el crecimiento sudafricano, es importante señalar que el gobierno centró su accionar en un mejoramiento de la infraestructura del país, impulsado especialmente por el advenimiento del Mundial de fútbol en julio de 2010. La inversión realizada en materia de carreteras, extensión de los servicios de agua y electricidad, sistema de transporte⁹¹, remodelación de aeropuertos y estadios alcanzó los 5.540 millones

⁸⁷ DIVINZENSO, María Alicia, *El Apartheid después del Apartheid. Consecuencias sociales de la segregación racial en la Sudáfrica actual*, Observatorio de Conflictos, Argentina, 2003. <http://www.nodo50.org/observatorio/apartheid2.htm> [Consultado el 27/10/2010].

⁸⁸ PUHL, Jan, "South Africa's 'Black Diamonds'. Soweto's Young Middle Class Left Cold by ANC", en *Spiegel International*, 21/04/2009. <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,620315,00.html> [Consultado en agosto de 2010].

⁸⁹ GOYAL, Malini "South Africa: Rise of The Black Middle Class", en *Forbes India Magazine*, 09/06/2010. <http://business.in.com/printcontent/14022> [Consultado en agosto de 2010].

⁹⁰ "SA's booming black middle class", en *SouthAfrica.info*, Johannesburg, 24/05/2007. <http://www.southafrica.info/about/people/blackdiamonds-230507.htm> [Consultado en agosto de 2010].

⁹¹ El sistema de transporte público sudafricano constituía una de las principales dificultades del país. Nuevamente teniendo en cuenta la realización del Mundial, el gobierno invirtió una importante suma de dinero para concretar el proyecto de un tren de alta velocidad que une Pretoria con Johannesburgo en 40 minutos, conocido como "Gautrain". Por otro lado, se creó un sistema de autobuses urbanos (Bus Rapid Transport, BRT) con tarifas accesibles y frecuencia adaptada para

de euros. De acuerdo con el gobierno sudafricano, dicha inversión supuso la contratación de más de 695.000 trabajadores en la construcción, lo cual moderó el impacto de la crisis económica global y evitó el estancamiento en la expansión de la incipiente clase media negra⁹².

Reflexiones finales

Partiendo de la premisa que muchas veces resulta más importante la formulación de buenas preguntas antes que la elaboración de cabales respuestas, el presente artículo intentó cuestionarse sobre los condicionantes sociales internos en el proceso de formación de potencias mundiales.

Sobre la base de los estudios realizados por Paul Kennedy sobre los factores que permitirían explicar el ascenso y luego el declive de los grandes poderes, se pudo constatar la posibilidad de que ciertos estados sean catalogados como grandes potencias admitiendo, al mismo tiempo, la presencia de falencias internas de diversa índole: económicas, sociales, militares o institucionales dependiendo de las variadas circunstancias presentes en cada una de las naciones que se tome en consideración. Por consiguiente, la decisión de las elites políticas y económicas aparece como un elemento decisivo para el ascenso de un Estado en la jerarquía mundial. Esto es, la convicción de tener las condiciones para constituirse en una potencia y por consiguiente la pretensión de ser tratada como tal en el escenario internacional incrementando los niveles de involucramiento del país en los asuntos regionales y mundiales.

De este modo, se rompe con el tradicional supuesto por el cual se sostiene que un país debe, en primer lugar, fortalecerse internamente para luego estar en condiciones de participar activamente en los ámbitos internacionales. De hecho, el accionar desempeñado por países como India, Brasil y Sudáfrica en los últimos años demuestra la inversión de esta ecuación puesto que los gobiernos de dichos países han buscado de forma constante y diligente incrementar su participación en múltiples escenarios decisorios mundiales con el objeto de obtener normas y condiciones que favorezcan consecuentemente el desarrollo interno de cada uno de sus respectivos países.

A la hora de analizar el caso de los estados miembros de IBSA es posible diferenciar dos posiciones antagónicas entre sí. Como se mencionó anteriormente, una primera perspectiva desdeña los avances logrados por estos poderes emergentes, enfatizando sólo aquellas flaquezas socioeconómicas. Dentro de este grupo se destacan, especialmente, sectores de oposición interna que emplean las cuestiones de política exterior como herramientas de presión en las negociaciones domésticas de cada uno de estos países⁹³. En consecuencia, se muestran como

las horas pico.

⁹² CAMBRA, Lali, "El fútbol no salvará a Sudáfrica. El impacto del campeonato mundial en la economía del país anfitrión será limitado", en *El País*, Madrid, 23/05/2010. http://www.elpais.com/articulo/economia/global/futbol/salvara/Sudafrica/elpepueconeg/20100523elpnegeco_1/Tes [Consultado en mayo de 2010].

⁹³ En este sentido el caso brasileño resulta muy ilustrativo teniendo en cuenta que a lo largo del mandato de Lula Da Silva prácticamente no existieron cuestionamientos a la política interna, en especial a la política económica desarrollada por su gobierno. En consecuencia, la oposición políti-

importantes críticos en cuanto a la posibilidad de que su país desarrolle un rol más protagónico en el plano internacional.

Un segundo enfoque, por su parte, exagera las potencialidades de estas naciones sobre la base de inciertas proyecciones económicas entre las cuales es posible citar los ya famosos enunciados de la consultora financiera internacional Goldman Sachs por los cuales se afirma, por ejemplo, que "el PBI combinado de los BRIC podría superar en 2027 al de los países del G-7, unos diez años antes de lo que en un principio se había creído"⁹⁴.

En este sentido, se coincide plenamente con lo sostenido por Joseph Nye cuando advierte que "semejantes simples extrapolaciones de las tasas de crecimiento económico actual con frecuencia resultan equivocadas a consecuencia de acontecimientos imprevistos"⁹⁵. De esta misma forma se pronuncia Paul Kennedy al señalar que "mediados del siglo XXI queda un poco lejos y, como dice el antiguo refrán, del dicho al hecho hay mucho trecho. Las cosas pueden ir muy mal y hacer proyecciones a largo plazo parece absurdo. ¿Quién recuerda ahora las predicciones realizadas en los años ochenta de que Japón sería 'el número uno'?"⁹⁶.

Por tanto, ambas visiones resultan precipitadas al delinear un porvenir demasiado "negro" o demasiado "rosa" para estos poderes en ascenso. El sesgo económico tiende a asimilar realidades diferentes que "los mercados unifican al solo efecto de imaginar destinos para las inversiones, siempre ávidas de nuevos horizontes"⁹⁷. En consecuencia, los indicadores económicos deberían ser considerados con cautela.

Sin embargo, los avances sociales perpetrados en los tres países -reflejados de forma más evidente en la notoria expansión de sus respectivas clases medias-, aún siendo insuficientes, ponen de manifiesto transformaciones sustanciales que afectarán en gran medida la futura evolución del orden internacional. Sus consecuencias a nivel político, económico, social y medioambiental son indiscutibles y están siendo comparadas con los efectos producidos por la Revolución Industrial del siglo XIX.

Sin dudas, el cambio más significativo se relaciona con las modificaciones en la distribución mundial de los ingresos. Se producirá, además, una creciente presión por recursos tales como los combustibles, los alimentos y el agua. Por último, el consecuente impacto medioambiental comienza también a ser especialmente considerado lo cual puede constatarse al observar las difíciles negociaciones desarrolladas en este sentido en el marco de la denominada Cumbre

ca centró el debate en las cuestiones propias de la política exterior y en la pertinencia o no de un mayor involucramiento de Brasil en los ámbitos multilaterales.

⁹⁴ Diario *El Clarín* 20/06/2010.

⁹⁵ NYE, Joseph, "BRIC: una sigla pegadiza no implica poder real", en diario *Clarín*, Buenos Aires, 20/06/2010.

⁹⁶ KENNEDY, Paul, *Auge y caída... op. cit.*

⁹⁷ PÉREZ LLANA, Carlos, "¿Cuánto sufrirán los países emergentes?", en diario *Clarín*, Buenos Aires, 21/09/2008.

de Copenhague en diciembre de 2009⁹⁸.

Frente a todas estas notables vicisitudes, la estrategia de Estados Unidos (como principal poder mundial), busca readaptar las organizaciones internacionales para que se ajusten en mayor medida a las potencias en ascenso. Ejemplos de ello son la invitación a China, India, Brasil y Sudáfrica para participar en las negociaciones del "salón verde" en el marco de la OMC o en las reuniones del G-7. El gobierno norteamericano parte de la idea de que si estos países no se integran a las estructuras mundiales existentes podrían crear nuevas organizaciones internacionales que choquen con los intereses estadounidenses⁹⁹.

De todo lo anteriormente analizado, se estiman entonces necesarias algunas precisiones conceptuales, debiéndose diferenciar entre "mercado emergente" y "poder emergente". El primero se asocia a indicadores meramente económicos, especialmente a las tasas de crecimiento nacionales¹⁰⁰. Poder emergente, en cambio, refiere a aquellos estados que, sobre la base de destacadas capacidades materiales, cuentan con un importante liderazgo en cada una de sus regiones, sumado a un rol destacado en sucesivas y simultáneas negociaciones globales. Es decir, a un alto grado de activismo internacional el cual ha sido definido como el PBI diplomático de un país¹⁰¹. Por consiguiente, se considera que la existencia de importantes deficiencias sociales internas no invalida el empleo de esta categoría teórica para hacer referencia a países como India, Brasil y Sudáfrica.

En suma, la importancia de los estados miembros de IBSA como poderes emergentes radica, a nuestro entender, en su hábil poder negociador y eficiencia para sumar temas de su interés a la agenda global¹⁰². A la hora de realizar un

⁹⁸ El proyecto de acuerdo de Copenhague era, a priori, mucho más ambicioso que el actualmente vigente Protocolo de Kyoto, al cual debía reemplazar en 2012. Este último preconizaba una reducción de gases de efecto invernadero (GEI) del 5% entre 2008 y 2012 para 37 países industrializados, a excepción de Estados Unidos. También dividía el mundo en dos bloques: países pobres y ricos. Sólo las naciones opulentas eran consideradas históricamente responsables de la emisión de GEI. La idea innovadora de Copenhague era crear una categoría intermedia de países que incluyera a los "grandes emergentes" -como la India o Brasil- e incitarlos a asumir compromisos de reducción. No obstante, dichos países emergentes y en desarrollo exigían que los ricos paguen por su desarrollo "limpio". Esto incluía una transferencia de tecnología que permitiera limitar el calentamiento global y adaptarse a las nuevas reglas (economía de agua, rendimiento agrícola, lucha contra la desertificación). Ver "La cumbre climática y un desafío colosal", en diario *La Nación*, Buenos Aires, 06/12/2009. Tras largas y en parte caóticas negociaciones, los gobiernos de 25 estados sólo alcanzaron un acuerdo de mínimos por el cual se negoció que, hasta enero de 2010, todos los países deberán presentar sus metas nacionales para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero

⁹⁹ DREZNER, Daniel, "El nuevo orden mundial nuevo", en revista *Foreign Affairs en Español*, Julio-Septiembre 2007.

¹⁰⁰ "Grandes Mercados Emergentes" (*big emerging markets*) fue el concepto utilizado por Jeffrey Garten y por la administración Clinton en los años noventa, mientras que "economía emergente" es el término acuñado por el economista Jim O'Neill de Goldman Sachs, en el marco de la denominada tesis BRIC. Retomando la estructura de "parecidos de familia" señalada anteriormente, se estima que, si bien estos dos conceptos podrían ser vistos como parte de la misma familia, constituyen "parientes más lejanos".

¹⁰¹ Expresión utilizada por Andrew Hurrell en HURRELL, Andrew, "Brasil y la tormenta que se avecina", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 9, nº 2, 2010, México.

¹⁰² Para una profundización sobre el tipo de poder que estas nuevas potencias emergentes ejercen en el escenario global se puede consultar: LECHINI, Gladys, y GIACCAGLIA, Clarisa, "Brasil en el laberinto de los espejos. Su rol regional en el siglo XXI", en revista *El Debate Político*, revista iberoamericana de análisis político, Buenos Aires, año 4, nº 6, octubre de 2007 Fondo de Cultura

balance sobre la actuación de esta asociación, un número significativo de analistas coinciden en señalar un saldo positivo. Zélia Campbell sostiene que, en sus seis años de existencia, IBSA ha logrado una destacable coherencia que quizás pueda ser atribuida al hecho de que, los parámetros a partir de los cuales fue concebido, no fueron demasiado ambiciosos o inasequibles¹⁰³.

Gilberto de Moura, a su vez, asegura que se trata de un emprendimiento real cuya base es esencialmente política. Lo que torna a IBSA especial es la decisión política de sus tres países miembros los cuales, a partir de perspectivas y aspiraciones similares en muchas cuestiones vitales de la agenda internacional, combinan esfuerzos y sistematizan una aproximación política que “*antes do IBAS, se processava de maneira só espontânea*”¹⁰⁴.

Fagundes Vicentini, por su parte, afirma que “inicialmente ironizado como mera reedición del tercermundismo y del no alineamiento de los años setenta”, IBSA pasó a ser gradualmente examinado por los países de la OCDE que comenzaron a ofrecer recursos para investigaciones y seminarios que se dedicaran a su estudio. En el actual escenario internacional –continúa– antiguas agendas han sido rescatadas en un formato más pragmático y eficaz con vistas a un mundo en acelerada transformación hacia la multipolaridad¹⁰⁵. Como afirmó entonces el presidente brasileño Lula Da Silva: “*IBSA e veio para ficar*”.

Bibliografía

- BARBÉ, Esther, Relaciones Internacionales, Ed. Tecnos, Madrid, 1995
- BEHRINGER, Ronald M. “Middle power leadership on human security”, comunicación presentada en el encuentro anual Canadian Political Science Association, Halifax, Nova Scotia, 30 de mayo al 1 de junio de 2003.
- BLÁZQUEZ VILAPLANA, Belén, “El concepto de potencia media en el escenario europeo del siglo XXI: el caso español”, comunicación presentada en la conferencia La seguridad europea en el siglo XXI, Universidad de Granada, 5-9 de noviembre de 2001.
- BURTON, Sandra y HAWTHORNE, Peter, “South Africa: The New Black Middle Class”, en Time 29/02/1988.
- BUSSO, Anabella, América Latina en la década de los ochenta: una evaluación, Cuadernos de cátedra nº 9, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad

Económica, ps. 70 a 87; GIACCAGLIA, Clarisa, “Las dificultades de la cooperación Sur-Sur. India, Brasil y Sudáfrica en la OMC: ¿defensores del Sur o socios del Norte?”, en *Reflexiones Políticas y Sociales*, Rosario, año 9, nº 1, mayo-junio 2008, Ed. Centro de Estudios para la Democracia Social, ps. 23 a 29; GIACCAGLIA, Clarisa; “India, Brasil y Sudáfrica (IBSA) frente a los desafíos del sistema internacional: ¿potencias medias revisionistas o estatuquoístas?”, presentado en la ISA-ABRI Conference 2009, organizada por la International Studies Association (Estados Unidos) y la Associação Brasileira de Relações Internacionais (Brasil), en Río de Janeiro, del 22 al 24 de julio de 2009; LECHINI, Gladys y GIACCAGLIA, Clarisa, “El liderazgo regional de Brasil en tiempos de Lula. Entre el interés nacional y los compromisos externos” en VADELL, Javier y YEROS, Paris, (coor.), *Os novos rumos do Regionalismo na América do Sul*, Editorial PUC Minas, Belo Horizonte (Brasil), 2009.

¹⁰³ CAMPBELL, Zélia “IBSA: overview and perspectivas”, en *III CNPEPI: O Brasil no mundo que vem aí: Seminário IBAS*, Fundação Alexandre de Gusmao, Brasília, 2009, p. 157.

¹⁰⁴ DE MOURA, Gilberto, “O dialogo Índia, Brasil, África do Sul – IBAS: balanço e perspectivas”, en *III CNPEPI: O Brasil no mundo que vem aí: Seminário IBAS*, Fundação Alexandre de Gusmao, Brasília, 2009.

¹⁰⁵ VIZENTINI, Paulo, “O G-3 o G-20: o Brasil e as novas coalizoés internacionais”, en ALTEMANI, Henrique y LESSA, Antonio Carlos (editores) *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, Saraiva, San Pablo, 2006, PP. 41 y 82.

- Nacional de Rosario, Rosario, 1993.
- BUSTELO, Pablo, "Las dos caras de la India", en *El País*, Madrid, 30/06/2006.
- CAMBRA, Lali, "El fútbol no salvará a Sudáfrica. El impacto del campeonato mundial en la economía del país anfitrión será limitado", en *El País*, Madrid, 23/05/2010.
- CAMPBELL, Zélia "IBSA: overview and perspectives", en III CNPEPI: O Brasil no mundo que vem aí: Seminário IBAS, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2009.
- CARROLL, Rory, "South Africa's middle class - young, black and driving a BMW", en *The Guardian*, Manchester, 13/04/2004.
- CHAPNICK, Adam, "The middle power" en *Canadian Foreign Policy*, vol. 7, nº 2, 1999.
- CHASE, Robert, KENNEDY, Robert, HILL, Emily, "Pivotal states and U.S. strategy", en *Foreign Affairs*, Enero-Febrero 1996.
- COOPER, Andrew F., "The evolution of multilateralism in an intermediate state: the re-orientation of canadian strategy in the economic and security arenas" en *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of intermediate states*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, Working Paper 244, Washington, 2000.
- DE MOURA, Gilberto, "O dialogo Índia, Brasil, África do Sul – IBAS: balanço e perspectivas", en III CNPEPI: O Brasil no mundo que vem aí: Seminário IBAS, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2009.
- DEWITT, David, "Middle powers and regional security", presentado en la Conferencia *Poderes emergentes y seguridad regional: el caso IBSA*, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 30 de mayo de 2006.
- DIVINZENSO, María Alicia, *El Apartheid después del Apartheid. Consecuencias sociales de la segregación racial en la Sudáfrica actual*, Observatorio de Conflictos, Argentina, 2003.
- DREZNER, Daniel, "El nuevo orden mundial nuevo", en revista *Foreign Affairs en Español*, Julio-Septiembre 2007.
- DUPAS, Gilberto, "South Africa, Brazil and India: divergente, convergente and Alliance perspectives" en *India, Brazil and South Africa: perspectives and alliances*, Editora UNESP, Sao Paulo, 2006.
- DUFFY, Gary, "Brasil: la clase media de las favelas", en *BBC Mundo*, Londres, 18/09/2007. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7001000/7001301.stm [Consultado en agosto de 2010].
- FREI, Betto, "Brasil. Clase media en un país injusto", en *América Latina en movimiento*, ALAI (Agencia Latinoamericana de Información), 03/06/2010.
- GARTEN, Jeffrey E., *The big ten: the big emerging markets and how they will change our lives*, Basic Books, Nueva York, 1997.
- GIACCAGLIA, Clarisa, "Las dificultades de la cooperación Sur-Sur. India, Brasil y Sudáfrica en la OMC: ¿defensores del Sur o socios del Norte?", en *Reflexiones Políticas y Sociales*, Rosario, año 9, nº 1, mayo-junio 2008, Ed. Centro de Estudios para la Democracia Social, ps. 23 a 29.
- GIACCAGLIA, Clarisa; "India, Brasil y Sudáfrica (IBSA) frente a los desafíos del sistema internacional: ¿potencias medias revisionistas o estatuquoístas?", presentado en la ISA-ABRI Conference 2009, organizada por la International Studies Association (Estados Unidos) y la Associação Brasileira de Relações Internacionais (Brasil), en Río de Janeiro, del 22 al 24 de julio de 2009.
- GONZÁLEZ, Guadalupe, "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana" en Varios autores, *América Latina: políticas exteriores comparadas 2*, Ed. GEL, Buenos Aires, 1989.
- GOYAL, Malini "South Africa: Rise of The Black Middle Class", en *Forbes India Magazine*, 09/06/2010.
- GRAAFF, J. "Towards an understanding of Bantustan politics" en NATTRASS, N. y ARLINGTON, E. (editores), *The potical economy of South Africa*, Oxford University Press, Ciudad del Cabo, 1990.
- HARTMAN, Irene, "La máscara de los países emergentes" en *India, entre el cielo y la tierra*, edición especial de la Revista de cultura Ñ, Buenos Aires, 12/09/2009.
- HERNÁNDEZ, Vladimir, "América Latina: crecimiento en desigualdad", en *BBC Mundo*, Londres, 01/10/2006.
- HOLBRAAD, Carsten, *Las potencias medias en la política internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- HURRELL, Andrew, "Some reflections on the role of intermediate powers in international institutions", en *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of intermediate states*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, Working Paper 244, Washington, 2000.
- HURRELL, Andrew, "Brasil y la tormenta que se avecina", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 9, nº 2, 2010, México.
- KENNEDY, Paul, *Auge y caída de las grandes potencias*, Random House, Barcelona, 1987.
- KUMAR, Ashutosh, "¿Qué clase de democracia es la democracia más poblada del planeta?,

- en *India. Vanguardia Dossier*, nº 27, abril-junio 2008, Barcelona.
- LECHINI, Gladys, y GIACCAGLIA, Clarisa, "Brasil en el laberinto de los espejos. Su rol regional en el siglo XXI", en revista *El Debate Político*, revista iberoamericana de análisis político, Buenos Aires, año 4, nº 6, octubre de 2007 Fondo de Cultura Económica, ps. 70 a 87.
- LECHINI, Gladys y GIACCAGLIA, Clarisa, "El liderazgo regional de Brasil en tiempos de Lula. Entre el interés nacional y los compromisos externos" en VADELL, Javier y YEROS, Paris, (coord.), *Os novos rumos do Regionalismo na América do Sul*, Editorial PUC Minas, Belo Horizonte (Brasil), 2009.
- LODGE, Tom, *Politics in South Africa*, David Phillips, Ciudad del Cabo, 2002.
- MAIRA, Luis, *¿Una nueva era de hegemonía norteamericana?* Grupo editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.
- MERLE, Marcel, *Sociología de las Relaciones Internacionales. Los actores: la jerarquía entre los Estados*, Ed. Alianza Universidad, Buenos Aires, 1986.
- NAGESWARAN, Anantha, "El auge económico y la clase media: cómo sostenerlo", en *India. Vanguardia Dossier*, nº 27, abril-junio 2008, Barcelona.
- NAIDU, Edwin, "Black middle class growing and spending", en *The Sunday Independent*, South Africa, 16/03/2008.
- NYE, Joseph, "BRIC: una sigla pegadiza no implica poder real", en diario *Clarín*, Buenos Aires, 20/06/2010.
- NZIMANDE, Blade, "Class, national oppression and the african petty bourgeoisie: The case of african traders", en COHEN, Robin, MUTHIEN, Yvonne, ZEGEBE, Abebe (ed.), *Repression and resistance: insider accounts of apartheid*, Hans Zell Publishers, Londres-Melbourne-München-Nueva York, 1990.
- PAES BARRETO, Aldo, "Ipea revela o que o bolso da classe média já sabia: é ele quem paga maiores tributos", en *Diário Econômico*, 16/05/2008.
- PALOU, Jordi (1993) "El concepto de potencia media. Los casos de España y México", en revista *CIDOB d'afers internacionals*, Barcelona, nº 26, 1993.
- PEREZ LLANA, Carlos, "¿Potencias intermedias o países mayores? La política exterior de la Argentina, el Brasil y México", en TOMASSINI, Luciano (coord.), *Relaciones Internacionales de la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- PÉREZ LLANA, Carlos, "¿Cuánto sufrirán los países emergentes?", en diario *Clarín*, Buenos Aires, 21/09/2008.
- PUHL, Jan, "South Africa's 'Black Diamonds'. Soweto's Young Middle Class Left Cold by ANC", en *Spiegel International*, 21/04/2009.
- REGALES, Esteve, "Tata Nano, el 600 de la clase media india", en *Econosfera*, 15/01/2008.
- ROBINSON, Andy, "Brasil cultiva su nueva clase media", en *Offnews.info*, 11/08/2009.
- ROSAS, Maria Cristina, "El estudio de las potencias medias en las Relaciones Internacionales: los casos de Australia y Canadá" en *Relaciones Internacionales*, nº 78, septiembre/diciembre 1998, Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- SAHNI, Ajai, "Crecimiento, pobreza y futuros de la seguridad interna", en *India. Vanguardia Dossier*, nº 27, abril-junio 2008, Barcelona.
- SENNES, Ricardo Ubiraci, "Países intermediarios e fóruns multilaterais: algumas considerações", trabajo presentado en 3º Encontro Nacional da ABCP, Associação Brasileira de Ciência Política Área Relações Internacionais, Panel 5: "Regimes Internacionais, Instituições e Política Externa", Niteroi, 28 al 31 de julio.
- SOUTHALL, Roger, *Political change and the black middle class in democratic South Africa*, University of KwaZulu Natal, Centre for Civil Society (CCS), KwaZulu Natal, 2004.
- SRINIVASAN, Rajeev, "Del socialismo de Nehru a la globalización: la nueva ventaja competitiva de India", en *India. Vanguardia Dossier*, nº 27, abril-junio 2008, Barcelona.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, [Original 1835].
- VILLARINO, Ángel, "300 millones de indios se quieren divertir", en diario *El Confidencial*, Pozuelo de Alarcón, 07/12/2007.
- VIZENTINI, Paulo, "O G-3 o G-20: o Brasil e as novas coalizoões internacionais", en ALTEMANI, Henrique y LESSA, Antonio Carlos (editores) *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, Saraiva, San Pablo, 2006.
- WITTGENSTEIN, Ludwig, *Philosophical Investigations*, Prentice Hall, New Jersey, 1999. [Original de 1953].

EL ROL DE LA DIRIGENCIA POLÍTICA ARGENTINA EN LA PROMOCIÓN DE UN NUEVO PATRÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

MARÍA CECILIA MÍGUEZ*

RESUMEN:

En este artículo se analiza el rol de la dirigencia política argentina en la adopción de las reformas neoliberales en los inicios de la década de los noventa. En especial, estudia una etapa de transición (1987-1991) hacia un consenso entre los dos partidos mayoritarios del sistema político respecto de la adopción de las reformas neoliberales, que profundizaron una inserción internacional dependiente. Se analizarán las posiciones de la Unión Cívica Radical y del Partido Justicialista respecto de tres dimensiones de la política exterior y de la política económica doméstica en dicho período, y las condiciones de gestación de dicho consenso.

PALABRAS CLAVE:

Clases dirigentes, reformas neoliberales, política exterior, consenso partidario, países periféricos.

TITLE:

The role of the political argentinian ruling class in the promotion of a new international relations pattern during the 90s.

ABSTRACT:

This article analyzes the role of Argentina's political leadership in the adoption of neoliberal reforms in the early nineties. In particular, studies the formation of a consensus between the two major parties of the political system on foreign policy, in its various dimensions, which made possible the deepening of international integration dependent. It will analyze the structural and economic conditions of that consensus gestation and their specific content.

KEYWORDS:

Ruling classes, neoliberal reforms, foreign policy, partisan consensus, peripheral countries.

***María Cecilia MÍGUEZ** es becaria doctoral del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICET), Argentina, período 2006-2011. Investigadora del Instituto IDEHESI.

Introducción

A partir de 1989 se aplicaron en Argentina las políticas de liberalización, desregulación y privatización de los activos públicos en forma extrema, en consonancia con lo estipulado por el Consenso de Washington y con las políticas “recetadas” por el Fondo Monetario Internacional¹. Esto implicó una apertura total respecto de las inversiones extranjeras, que se dirigieron fundamentalmente a la compra de dichos activos y al negocio especulativo de la deuda externa. La política exterior se convirtió en una herramienta al servicio de la implementación de este modelo económico, que profundizó la desindustrialización y financierización de la economía ya instaladas a partir de las políticas aplicadas por la dictadura militar que gobernó el país entre 1976 y 1983.

Esas profundas transformaciones de la estructura productiva y de la relación entre el estado y la sociedad se produjeron durante las presidencias de Carlos Saúl Menem (1989-1999), y tuvieron continuidad durante la presidencia de Fernando De la Rúa entre 1999 y 2001, momento de estallido de una profunda crisis económica, política y social. Siendo el candidato del Partido Justicialista (PJ), Menem llegó al poder aglutinando una heterogénea base de apoyo detrás de un discurso y una plataforma electoral que criticaban las políticas de tránsito hacia la ortodoxia económica de los últimos años de su par predecesor, Raúl Alfonsín, perteneciente a la Unión Cívica Radical (UCR)². Sin embargo, al asumir la política económica y la política exterior llevadas a cabo fueron diametralmente opuestas a las posiciones que había tenido durante la campaña.

La hipótesis central a desarrollar en este artículo es que las grandes transformaciones que se produjeron a partir del gobierno de Carlos Saúl Menem respecto de la inserción internacional del país, fueron posibilitadas por un nuevo

¹ A principios de los noventa los organismos multilaterales de crédito (FMI y Banco Mundial), las administraciones dependientes de la Casa Blanca (el Tesoro y el Departamento de Estado de los Estados Unidos), los sectores dominantes de los países del G7 y los directivos de los bancos acreedores, formularon una especie de consenso sobre la naturaleza de la crisis latinoamericana y sobre las reformas que debían aplicarse para “superarla”. Esa concepción fue recogida por John Williamson en un libro compilatorio de las ponencias de un seminario internacional, titulado *Latin American Adjustment* y publicado en 1990. Este documento recoge una adecuada síntesis del pensamiento neoliberal bajo la expresión del *Consenso de Washington*. Allí se justificaba la promoción de diez medidas básicas: disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, una tasa de cambio competitiva, liberalización del comercio internacional, liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación y derechos de propiedad.

² La última etapa del gobierno radical se diferenció de las otras dos que la precedieron. La primera, desde la asunción en diciembre de 1983, hasta fines de 1984, estuvo marcada por una “heterodoxia keynesiana”. La segunda, que va desde los comienzos de 1985 hasta 1987, estuvo signada por el llamado “ajuste heterodoxo” del Plan Austral y sus posteriores modificaciones, período que coincide con el resquebrajamiento del frente político interno del gobierno y la pérdida de apoyo popular, evidenciado en la derrota electoral del radicalismo en las elecciones de diputados de 1987. Esta tercera etapa, en cambio, puede ser caracterizada como de tránsito hacia la ortodoxia en los aspectos económicos (desde el denominado “Australito”, segunda etapa del Plan Austral, hasta el fracaso del “Plan Primavera”), y marcada por el agotamiento y derrumbe del apoyo social al alfonsinismo en el plano político. Un elemento fundamental para considerar un cambio de etapa es que el nuevo acuerdo *stand by* que el gobierno radical firmaría en febrero de 1987 incorporaba un nuevo ingrediente: las reformas estructurales, requisito para calificar en el Plan Baker. Esto señalaría el inicio de un nuevo período signado por los intentos de aplicar reformas estructurales, securitización de la deuda pública y su canje por activos estatales. Cf. BRENTA, Noemí, *Argentina Atrapada*, Cooperativas, Buenos Aires, p. 461.

consenso en las clases dirigentes, y en la dirigencia política en especial. Es decir que las reformas aplicadas y el sostenimiento de la política exterior neoliberal hacia la década de los noventa fueron vehiculados por la construcción de una nueva hegemonía sostenida y promovida por líneas políticas de la UCR y del PJ, que permitió implementar un nuevo modelo de acumulación, y por tanto, un nuevo patrón de inserción internacional.

Analizaremos que, si bien fue un presidente peronista quien logró la legitimidad para aplicar las reformas neoliberales —contrarias también a la tradición del partido³—, el tránsito hacia las políticas de apertura y liberalización y hacia un nuevo patrón de inserción internacional, que consideramos aún a los requerimientos de las potencias hegemónicas, fue gestándose desde mediados de los ochenta —en especial hacia el final de la presidencia de Alfonsín— para aplicarse en profundidad y en forma acabada a comienzos de la década siguiente. Como veremos, paradójicamente el candidato peronista llevó a cabo muchas de las medidas propuestas por su contendiente radical derrotado Eduardo Angeloz.

La formulación de las nuevas políticas económicas en términos de proyecto global se produjo a dos años de la asunción de Menem, en 1991, con dos hechos fundamentales: la puesta en vigencia de la ley de Convertibilidad en abril de ese año y el posterior apoyo público otorgado por Nicholas Brady —Secretario del Tesoro norteamericano— al “Plan Cavallo” en ocasión del viaje del Presidente Menem a Estados Unidos en el mes de noviembre⁴. Asimismo, en materia de relaciones internacionales, durante esos dos primeros años se delinearon los rasgos más contundentes de una política exterior caracterizada por su alineamiento con Estados Unidos en el área diplomática y estratégico-militar, y afín a las potencias occidentales en general en el área económica.

Estudiaremos las posiciones de la UCR y el PJ —los dos partidos con mayoría parlamentaria y que fueron gobierno en el período seleccionado— respecto de distintos ejes de la política exterior y de la inserción internacional (incluyendo por lo tanto las posiciones sobre la política económica local), a través de diversas fuentes primarias como Diarios de Sesiones Parlamentarias y Mensajes Presidenciales, y secundarias⁵. El recorte temporal incluye un período de transición que va 1987

³ Partido Justicialista es la denominación actual del Partido Peronista, creado en la postguerra, como veremos más adelante y a cuya tradición haremos referencia a lo largo del artículo.

⁴ La Ley de Convertibilidad N° 23.928 tuvo el objetivo de terminar con la inflación y hacer viables los acuerdos con la banca acreedora. Fijó la paridad cambiaria por tiempo indeterminado en 10.000 australes (luego 1 peso) por dólar, y se dispuso que la base monetaria no podría exceder en ningún caso el valor de las reservas internacionales que sólo podrían destinarse a dar respaldo a la moneda. Con lo cual, eliminó las condiciones autónomas de emisión monetaria. Las reservas internacionales para sustentar la convertibilidad fueron fortalecidas por el apoyo de los organismos multilaterales de crédito y los recursos originados en las privatizaciones. El “Plan Cavallo” no sólo incluía esta política sino también un plan de ajuste ortodoxo, de acuerdo con los requerimientos de dichos organismos.

⁵ Para estudiar las posiciones de los dirigentes políticos y sus “visiones de mundo” distinguimos dos indicadores: a) los discursos, debates parlamentarios, publicaciones individuales y partidarias; y b) las políticas impulsadas y adoptadas. Para el primero hemos recurrido a fuentes primarias y secundarias. En el ámbito estricto de los poderes de gobierno, los Diarios de Sesiones del Honorable

y 1991 (los últimos dos años del gobierno de Alfonsín y los dos primeros del de Menem), etapa que consideramos de “gestación” del consenso que se desplegará durante toda la década posterior, ya que, como anticipamos, las políticas neoliberales no solamente fueron aplicadas por el presidente justicialista Carlos Menem hasta 1999 sino también por Fernando De la Rúa (1999-2001), proveniente de la Unión Cívica Radical.

Referirnos a la conformación de un consenso no remite desde nuestra perspectiva teórica a una especie de acuerdo de voluntades libres y racionales respecto de determinada política a aplicar, sino al resultado de una operación hegemónica que permitió la adopción del paradigma neoliberal incluso por parte de sectores de dos partidos políticos de tradición nacional y en algunos casos antiimperialista. Tampoco significa que haya habido una política exterior consensuada. Lo que queremos mostrar es que en el período 1987-1991 se sentaron las bases de una nueva hegemonía que se extendería durante toda la década de los noventa. Ello fue posible porque líneas internas de ambos partidos promovieron, implementaron y sostuvieron —por acción u omisión— un mismo patrón de inserción internacional que fomentó la reprimarización de la economía y la dependencia de Argentina respecto de las potencias. En consecuencia, se priorizó una política exterior en clave económica, es decir en función de atraer capitales e inversiones extranjeras en condiciones de privilegio, y el alineamiento automático con Estados Unidos⁶.

Entendemos por profundización de la inserción internacional dependiente la extranjerización en la producción de bienes y servicios y por lo tanto la restricción a la capacidad para generar y difundir tecnología; el aumento de la oligopolización de los mercados y del poder de las grandes empresas para formar precios, la

Congreso de la Nación, los Documentos de Comisiones Parlamentarias de ambas cámaras y los Discursos Presidenciales. En el ámbito político pero no gubernamental, se estudiaron discursos de líderes y referentes, artículos académicos y notas periodísticas, así como programas y plataformas electorales partidarias. A ello se agrega el uso de un corpus periodístico en el que se incluye el relevamiento de diarios y revistas especializadas y de divulgación ha sido fundamental. Todos los documentos que constituyen posicionamientos individuales y que funcionan como testimonio oral o escrito, deben ser abordados con salvedades y ser interpretados en su vinculación con el segundo de los indicadores, es decir, la materialización de las posiciones en políticas concretas o votos parlamentarios.

⁶ Aquí se adscribe a la categorización de “alineamiento”, teniendo en cuenta que se trató de un tópico discutido en la propia coyuntura. Algunos consideraron a la política exterior de Menem como de “alineamiento automático”, partiendo de una visión crítica de los postulados del realismo periférico, y exaltando sus perjuicios respecto de las posibilidades de formular una política exterior autónoma. Entre ellos, se encuentran Mario Rapoport, José Paradiso, Alfredo Rizzo Romano. Carlos Escudé sostuvo en cambio que a partir del gobierno de Menem se terminó con una política de “desalineamiento”, es decir, con el legado cultural de “sobredosis de confrontaciones” de gobiernos anteriores, incluido el de Alfonsín. Cfr. ESCUDÉ, Carlos, “La historia, la cultura política, los errores y las lecciones en las relaciones argentino-norteamericanas” en DE LA BALZE, Felipe y ROCA, Eduardo (comp.), *La Argentina y Estados Unidos: fundamentos de una nueva alianza*, Asociación de Bancos de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1997, p. 209-213. Por otro lado, Roberto Russell consideró que no se trató de un “alineamiento automático”. Junto con Deborah Norden sostuvo que las “relaciones carnales” entre Argentina y los Estados Unidos no implicaron un “amor ciego”, sino concesiones en algunas cuestiones de agenda e intentos de resistir las presiones norteamericanas respecto de otras cuestiones. Cfr. NORDEN y RUSSELL, *The United States and Argentina: changing relations in a changing world*, Routledge, United States of America, 2002, p.73.

consolidación de desindustrialización, la fragmentación del sistema productivo y del mercado de trabajo, y la profundización de la concentración económica. En el área específica de la política exterior, este tipo de inserción económica redujo toda posibilidad de margen de autonomía en la toma de decisiones por parte del estado, y orientó los objetivos de la cancillería a la implementación del modelo económico neoliberal. Asimismo, todo ello se tradujo en una muy desfavorable evolución de la distribución del ingreso para las amplias mayorías de la población, y en altísimos niveles de pobreza estructural y de desocupación.

1. Enfoque teórico y relevancia del análisis

Este trabajo utiliza un enfoque neogramsciano de las relaciones internacionales y del estado, cuyos mayores exponentes son Robert Cox, Giovanni Arrighi y Perry Anderson. En esa línea, busca vincular elementos del sistema internacional y de la coyuntura económica y política local para explicar el comportamiento de las élites políticas en la adopción de determinada estrategia de inserción internacional. Especialmente en los países periféricos, la política exterior no puede ser comprendida sin su correlato en la política económica interna por las condiciones particulares de su formación económico social, que abordaremos.

Por otra parte, consideramos que es relevante estudiar el rol de la dirigencia política en la adopción de una nueva política internacional, porque fueron actores fundamentales a la hora del proceso de toma de decisiones y de su implementación. Pero ello requiere vincularlo con los factores objetivos en la historia de las relaciones internacionales, es decir, establecer la relación entre la voluntad, los objetivos y las acciones que persiguen los hombres por un lado, y el peso de las estructuras, las relaciones económicas, sociales y políticas (condiciones objetivas sobre las cuales opera la acción subjetiva, y que condicionan sus límites y posibilidades) por el otro.

Buscamos saldar las deficiencias de otros análisis sobre el período, que han utilizado enfoques comparativos entre la política exterior de Alfonsín y la de Menem a nuestro juicio demasiado rígidos, lo que los lleva a invisibilizar la transición entre una y otra, así como la promoción de la política exterior neoliberal por parte de líneas políticas de la UCR y del PJ. Por otra parte, si bien consideramos que las ideas y la adopción de paradigmas constituyen factores centrales para explicar el accionar de las élites políticas, nos distanciamos de los enfoques constructivistas puros, que alineados con el neoliberalismo y retomando concepciones de la sociología clásica sobreestiman el rol de los factores sociocognitivos y de las instituciones en el análisis del comportamiento de los diversos actores.

Utilizamos un enfoque histórico y multidisciplinario de las relaciones internacionales, y por ello estudiar el rol de las dirigencias políticas en los países periféricos requiere repasar ciertas precisiones que hacen a la especificidad de la dependencia y de la formación económico-social de la Argentina contemporánea⁷.

⁷ El concepto de formación económico social nos remite directamente a una determinada historicidad, es decir, se refiere a una estructura social históricamente determinada. Por eso se diferencia del

Dicha formación estuvo asociada a la integración del país en la división internacional del trabajo desde mediados del siglo XIX, como productora de materias primas y alimentos y receptora de manufacturas y capitales. La consolidación del estado fue la condición para el ingreso de las inversiones extranjeras que pusieron en marcha la infraestructura del modelo agroexportador, un modo de acumulación que perpetuó el orden terrateniente en las nuevas condiciones del capitalismo mundial, con altísimos niveles de crecimiento pero sobre la base del endeudamiento con los países centrales y de la precarización de las condiciones sociales y laborales de los trabajadores.

La relación de complementariedad subordinada entre las clases dominantes argentinas, vinculadas fundamentalmente a la agroexportación —propietarios terratenientes y burguesías intermediarias asociadas al comercio de importación y exportación—, y las burguesías industriales europeas, entre las que se impuso como predominante la británica, condicionó un estado donde los intereses extranjeros no participaron solamente como factor externo, sino que se expresaron en el seno mismo de la clase dirigente; su supervivencia de clase se encontraba directamente vinculada a la asociación con distintas potencias hegemónicas del período, y la ocupación del estado se convertía en instrumento para encauzar la inserción internacional. Así, desde sus inicios, fracciones de las clases dirigentes disputaron espacios de poder, expresando, aunque no siempre en forma automática, la rivalidad de distintas potencias por esferas de influencia, fuentes de materia prima y mercados para sus productos e inversiones.

Un régimen político oligárquico y liberal fue funcional a la consolidación del orden terrateniente en las nuevas condiciones históricas del capitalismo mundial. La unificación del mercado interno nacional se produjo como decíamos, de modo subordinado al interés agrario exportador y al mercado externo, así como a la penetración del capital extranjero europeo que pasó a controlar ramas claves de la economía en asociación con el poder social dominante, condicionando a partir de allí el desarrollo capitalista del país⁸. En su conjunto, estos factores constituyen características de los que denominamos una formación económico-social capitalista pero dependiente. En la actualidad, así como en el período a estudiar, a pesar de las complejas transformaciones de la estructura económica, social y política, el Estado argentino continúa siendo la llave que orienta la política económica y promueve determinada inserción internacional, y por tanto, la arena de disputa entre fracciones de las clases dominantes orientadas a la asociación con diversas potencias hegemónicas. Esa conformación de la estructura económica, social y política contemporánea, es un primer elemento de explicación de la adopción de la dirigencia política de las políticas neoliberales promovidas desde mediados de los

concepto de modo de producción "puro" que posee un mayor nivel de abstracción. Una formación económico-social es una imbricación de varios modos de producción, entre los cuales uno detenta el papel predominante. Cf. POULANTZAS, Nicos, *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, Siglo XXI, México DF, 1973, p.79.

⁸ RAPOPORT, Mario, *Historia económica política y social argentina (1880-2003)*, Planeta, Buenos Aires, p. 38.

ochenta.

De acuerdo con nuestro enfoque teórico, las múltiples divisiones de la clase dominante hacen necesaria la unidad en el estado a través de la conformación del bloque en el poder⁹. La particularidad de la dependencia reside en que los intereses vinculados a las potencias extranjeras constituyen un poder económico y estratégico que tiene expresión en el estado, pero siendo Argentina un país dependiente —no colonial— ese poder se materializa principalmente a través de la asociación subordinada de las clases dominantes locales. Las clases y fracciones de clases logran unidad en el estado bajo la égida de una de esas clases o fracciones que se constituye en hegemónica arrogándose para sí el “interés general” del estado-nación. Partiendo de esta concepción, la política exterior, en tanto política pública, refleja en su formulación e implementación las disputas en el seno del estado dependiente, que por lo tanto, incluyen las vinculaciones con las potencias hegemónicas del período.

2. Antecedentes histórico-políticos

Los dos partidos a estudiar aquí tienen su génesis histórica como movimientos de masas, policlasistas, representativos en su contexto de surgimiento de un cuestionamiento del orden establecido, aunque en diversos grados. Desde fines del siglo XIX la UCR representaría un planteo democrático de regeneración institucional que cuestionaba un orden oligárquico conservador sustentado en el fraude electoral, articulando sectores heterogéneos que incluyeron desde terratenientes marginales hasta peones rurales, pero cuya base de apoyo fueron fundamentalmente las capas medias rurales y urbanas. Una vez en el poder con el presidente Hipólito Yrigoyen en particular (presidente entre 1916 y 1922 y entre 1928 y 1930, cuando fue expulsado por un golpe de estado), se puede observar que, si bien el partido no cuestionó la estructura agroexportadora, sí impugnó la subordinación nacional y la tutela informal de los intereses monopolistas extranjeros sobre el estado. En el caso del partido peronista-justicialista, sus orígenes se remontan a la primera presidencia de Domingo Perón (1945), cuando el Partido Laborista, artífice de la campaña presidencial que llevaría a Perón al poder, se transformó en Partido Peronista. Siendo también el resultado de un movimiento de masas, el peronismo representó, por un lado, la impugnación de un modelo económico basado en la agroexportación y la asociación con los capitales extranjeros en forma subordinada, basada en el creciente ascenso de la industria local orientada al mercado interno. Por el otro, significó el fin de la exclusión de la política de las masas asalariadas protagonistas de los nuevos procesos económicos, inducidos por la crisis económica mundial de 1930, el estallido de la Segunda Guerra Mundial y la declinación global y local del poderío británico.

El período que va desde 1955 a 1976 estuvo signado por la inestabilidad institucional y las pugnas por la inserción internacional. A pesar de las embestidas, la dinámica de la economía estuvo orientada hacia un modelo de industrialización

⁹ POULANTZAS, Nicos, *Poder político... op.cit.*, p. 303.

mercadointernista, que se sustentó fundamentalmente por una “alianza populista” entre el capital industrial nacional y los sectores populares. Los primeros, en defensa de una mayor autonomía en el campo económico y por lo tanto, respecto de las potencias hegemónicas en cuanto a la política exterior, y los segundos, en búsqueda de reformas sociales¹⁰. Sin un partido orgánico, las fuerzas armadas actuaron como una especie de “partido militar” de un poder económico y social concentrado, incapacitado para generar un consenso social extendido y estable¹¹.

La dictadura instalada en 1976 irrumpió contra la industrialización sustitutiva para modificar el peso y el balance de poder entre sectores e intereses económicos, locales y externos, dando paso un nuevo modelo económico basado en la acumulación rentística y financiera, la apertura irrestricta, el endeudamiento externo y el disciplinamiento social. El feroz gobierno de facto impuesto a sangre y fuego, que se cobró 30 000 desaparecidos, fue el medio para que los sectores dominantes impusieran dichas transformaciones estructurales, y descabezó a las dirigencias peronistas más radicalizadas. En cuanto a la política exterior, la apertura financiera, la sobrevaluación del dólar y la elevación de las tasas de interés internas permitieron la pregonada “apertura” al mundo, cuya contrapartida era una vuelta a la tradición agroexportadora.

Apoyado por Estados Unidos (hasta la llegada a la presidencia de Carter) y por la Unión Soviética, el gobierno propició un nuevo esquema de relación triangular. La URSS llegó a ser el principal comprador de los productos argentinos y Estados Unidos (bancos occidentales y organismos internacionales de crédito mediante) el principal proveedor y acreedor. La política exterior expresó las pugnas entre esas dos potencias, adoptando un carácter heterodoxo pero para nada autónomo¹². Las ideas de un “nacionalismo territorial” se combinaron con el liberalismo económico. En cuanto a las relaciones con Europa occidental, la sistemática violación de los derechos humanos por parte del gobierno si mereció la condena de algunos gobiernos de aquel continente, que apoyaron la lucha de los organismos de derechos humanos. Estos últimos, junto con las clases obreras movilizadas y los sectores más progresistas de los partidos políticos, fueron desgastando las bases de apoyo del gobierno de facto y conquistando nuevamente la democracia. El fracaso de la Guerra de las Malvinas de junio de 1982 contribuyó al descrédito de la dictadura

¹⁰ El modelo mercadointernista también fue apoyado por parte del capital extranjero interesado en rentabilizar al máximo sus inversiones industriales. Esta fracción del capital fue defensora de los regímenes de promoción de inversiones extranjera, de promoción industrial que se orientara en su beneficio una vez instalados, pero ha apoyado según la coyuntura políticas de ajuste ortodoxo por parte de los gobiernos de facto; por ello es necesario distinguirla por su composición y por su comportamiento, de lo que se considera una burguesía nacional.

¹¹ RAPOPORT, Mario y SPIGUEL, Claudio, *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2005, ps. 43-48. Es notorio que tanto el gobierno de Yrigoyen (1928-1930), el de Frondizi (1958-1962), el de Illia (1963-1966) de extracción radical, como los de Perón (1945-1955) y (1973-1975) fueron derrocados por golpes de estado.

¹² Junto a la apertura importadora y financiera y al proceso de desindustrialización se afianzaron las relaciones con la URSS y se desarrollaron agudos conflictos diplomáticos y picos de tensión con Estados Unidos, aunque el discurso de la cúpula militar hubiera adoptado el tono de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Para este tema ver RAPOPORT, M. y SPIGUEL, C., *Política exterior... op. cit.*, ps. 51-63.

militar¹³.

Durante la etapa posterior, la ofensiva de esas clases para sostener y profundizar el nuevo modelo de acumulación tuvo que adoptar nuevas formas acordes a la apertura del juego electoral y del régimen constitucional. Ambos partidos, en donde pervivían —juntos con otras— líneas representativas de los intereses de la “alianza populista” devastados por el gobierno de facto, sufrieron importantes transformaciones. Restablecido el orden constitucional, los sectores dominantes sin partido propio apuntaron a cooptar y “vaciar” programáticamente a los partidos donde sobrevivían sectores que podían ser último bastión de la encarnación política de la burguesía nacional, y que seguían concitando el apoyo político mayoritario de los sectores populares. Sin embargo, fracciones de las dirigencias se encontraban en una situación de “disponibilidad”, puesto que eran la supervivencia del feroz proceso de aniquilación de las conducciones de los sectores populares por parte de la dictadura militar. Se puso en marcha, por parte de las clases dominantes, un proceso de cooptación ideológica y de negocios políticos a cambio de beneficios económicos, al mismo tiempo que se decapitaba a los sectores subalternos¹⁴.

La etapa del gobierno de Alfonsín, primer gobierno constitucional entre 1983 y 1989, fue sin duda una etapa de reconfiguración de las identidades en ambos partidos, que ante la derrota de sus líneas más progresistas no tenía un proyecto claro. Su contexto particular estuvo marcado, por un lado, por una enorme presión de los sectores dominantes y de diversos intereses económicos concentrados, fortalecidos por la política económica. Por otro, se caracterizó por el desencanto de los sectores populares y de las burguesías nacionales respecto de las expectativas de bienestar económico que la vuelta de la democracia podría traer. A lo largo de todo el período presidencial, la política económica de Alfonsín fue virando hacia estrategias cada vez más ortodoxas, no tanto por responder a las diversas presiones de los sectores dominantes descritos, sino fundamentalmente para atender a las exigencias de los organismos multilaterales de crédito.

Lo mismo sucedió con su política exterior respecto a Estados Unidos. A partir de 1985, la política exterior radical dio un giro realista abandonando el proyecto de politizar el tema de la deuda externa, aceptando los planes de ajuste y los proyectos de reforma que dichos organismos promovían (apertura comercial, privatizaciones y reducción del gasto fiscal para responder a los sucesivos vencimientos)¹⁵. Ese giro

¹³ La necesidad de lograr consenso popular para mantenerse en el poder ante una crisis acuciante, no agota la explicación para comprender el significado del intento de recuperación de la soberanía de las Islas Malvinas en el mes de abril de 1982. Sí es importante analizar cómo esta decisión adoptada por un gobierno ilegítimo y represor se asentaba sobre una demanda justa contra el accionar de una potencia colonial en la región, lo que provocó que la mayoría de las fuerzas políticas la apoyaran, a pesar de que su objetivo era sin duda terminar con el gobierno militar. Las potencias hegemónicas del sistema no dudaron en condenar el accionar en forma conjunta.

¹⁴ BASUALDO, Eduardo, *Sistema político y modelo de acumulación*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 2001, ps. 44-47.

¹⁵ La primera política propuesta para resolver el acuciante tema de la deuda externa fue la “politización” y el tratamiento conjunto con otros países de la región. Así, la diplomacia argentina promovió un

fue al compás del fracaso de la estrategia de pivot que según el canciller radical Dante Caputo, permitiría mantener una “relación madura” con Estados Unidos¹⁶. Durante la década de los ochenta, tanto la coyuntura internacional y nacional como la tradición político ideológica del partido radical habían permitido la existencia de una estrategia diplomática de alto perfil que mantuvo —en principio— márgenes de autonomía con respecto a Estados Unidos, y que priorizaba la inserción multilateral. Esta política se sostenía principalmente en la posibilidad de “diversificar los puntos de apoyo” con Europa occidental, tal como lo afirmaba el ex canciller Dante Caputo en una entrevista realizada en 1989¹⁷, y también con la Unión Soviética, uno de los principales compradores de productos agroexportables hasta 1986. Sin embargo, se fue dificultando con los cambios internacionales.

Desde 1987, los planteos a favor de la apertura económica, de las privatizaciones y de la disminución de los roles del estado como asignador de recursos, apuntaron a modificar el modelo de acumulación en una dirección funcional a los intereses del gran poder económico. Ello llevó a un reordenamiento de las prioridades de la política exterior, en particular en la relación con Estados Unidos y con los organismos multilaterales de crédito. Sin embargo esa adecuación fue conflictiva, en todos los ámbitos de la política exterior. En el plano económico, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial fueron requiriendo cada vez mayores ajustes y metas de política ortodoxa con las que el gobierno no pudo cumplir, lo que provocó que ya no se le otorgara más financiamiento hacia el final del mandato. En el ámbito diplomático y estratégico de la política exterior, el radicalismo continuó afirmando los principios y banderas tradicionales de su partido, lo que llevó a no ratificar el Tratado de Tlatelolco, el de No Proliferación Nuclear, a distanciarse de las posiciones norteamericanas en los escenarios conflictivos de

Congreso en Cartagena de Indias en julio de 1984, que culminó con una Declaración que hacía hincapié en el carácter político de la deuda externa dada la corresponsabilidad de acreedores y deudores, y por lo tanto en la necesidad de abandonar su exclusivo tratamiento técnico-financiero. La propuesta concreta era tratar la resolución del tema en forma conjunta con Estados deudores y Estados acreedores, banca privada transnacional y entidades multilaterales de crédito. Argentina contaba con que los países europeos acompañarían esa gestión (“carta europea”), pero esa estrategia fracasó, y el país negoció en forma individual con el Fondo Monetario Internacional, aplicando sus sucesivas “recetas”. La más notoria de las manifestaciones de ese “giro realista” fueron la declaraciones de Alfonsín en discursos pronunciados en Nueva York, Chicago y Houston, donde expresó el objetivo primordial de superar la crisis e inestabilidad internas mediante la adopción de políticas más “conservadoras” como la lucha antiinflacionario, reforma tributaria, saneamiento del sistema financiero, reducción del déficit fiscal, expansión del sector privado de la economía, aumento de las exportaciones y creación de condiciones adecuadas para la captación de inversiones extranjeras que contribuyan a la expansión económica. Cfr. RUSSELL, Roberto, “Entre Estados Unidos y América Latina. Redefinición de espacios y tiempos” en *Revista América Latina Internacional*, vol. 3, n°7, enero-marzo, 1986.

¹⁶ La estrategia de pivot consistía en balancear el peso de las relaciones con la potencia del norte a partir de fomentar los vínculos con Europa (estrategia que en cierto modo fracasó a partir del tratamiento de la deuda descrito en la nota anterior) y con la Unión Soviética (principal comprador de los bienes exportables argentinos, pero cuyo volumen de compra se vería drásticamente disminuido a partir de 1986-1987).

¹⁷ En canciller afirmó: “Al principio la concepción se basaba en la rehabilitación de la posición argentina en el plano internacional y, muy especialmente, en el marco de los países occidentales. Junto con esta idea estaba la de evitar que un país monopolizara la relación en ese ámbito, por lo cual Europa parecía como una posibilidad de diversificar los puntos de apoyo de la política exterior en Occidente” CAPUTO, Dante, Diplomático, Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Raúl Alfonsín, entrevista realizada en Buenos Aires, publicada por la *Revista América Latina Internacional*, vol.6, n° 21, julio-septiembre 1989, p. 266.

América central y a no aceptar el desmantelamiento del misil Cóndor II¹⁸.

En el plano político, se abrían también líneas políticas divergentes en la UCR y el PJ, donde se iban afirmando fuertemente aquellas que promovían la aplicación de las reformas de apertura y liberalización. Las elecciones legislativas de 1987 tendrían especial significación tanto para radicales como para peronistas, y estos últimos fueron quienes supieron capitalizar el descontento social. El alfonsinismo fue derrotado en la renovación de diputados y gobernadores. Un año después, hacia 1988, la línea más liberal del partido radical se impuso en las internas partidarias. La elección de Eduardo Angeloz como candidato a presidente era sinónimo del avance del neoliberalismo. En la interna partidaria del justicialismo Carlos Menem se impuso frente a Antonio Cafiero, capitalizando una diversa y heterogénea oposición, que veía al cafierismo muy cercano al alfonsinismo y que incluía también a amplios sectores populares, sectores empresarios y a una fracción nacionalista de las Fuerzas Armadas, los "carapintadas"¹⁹.

Ya hacia 1989, las disputas entre las fracciones por hegemonizar una nueva estrategia de acumulación, la presión creciente de los organismos multilaterales de crédito por establecer políticas de reforma que permitieran el pago regular de la deuda externa, la falta de una estrategia de reindustrialización y los sucesivos planes de ajuste, culminaron en un proceso hiperinflacionario y en la entrega anticipada del gobierno al presidente Menem, en el mes de julio.

Lo cierto es que, en ese mismo momento, el escenario internacional era turbulento y cambiante: se extendía la ofensiva neoliberal norteamericana, la de la banca acreedora y de los organismos multilaterales de crédito que habían cobrado un rol protagónico en el manejo de las deudas latinoamericanas. La Unión Soviética se veía crecientemente debilitada y entraría en crisis hacia su derrumbe. En el plano interno, la situación económica y su culminación en los procesos hiperinflacionarios que reordenaron a las fracciones del bloque dominante constituyeron elementos disciplinadores tanto para los asalariados como para los sectores del empresariado, que no tenían capacidad de presión en el manejo de las divisas.

Ambas situaciones crearon las condiciones para la subordinación de los

¹⁸ Se trataba de un misil de alcance intermedio (1000 kilómetros) capaz de transportar una tonelada de carga explosiva. Su construcción había sido impulsada durante la década de los ochenta en una planta en Falda del Carmen, provincia de Córdoba, por el ex jefe de la Fuerza Aérea, brigadier Ernesto Crespo, con la autorización de dos decretos secretos del ex presidente Raúl Alfonsín. Su desarrollo fue coordinado por empresas alemanas con el concurso del holding Daimler Benz y con la participación de Argentina, Egipto e Irak con millonaria financiación de capitales sauditas. El plan de tareas duró desde 1984 hasta mayo de 1991, cuando el Ministro de Defensa de ese momento, luego de diversas presiones por parte de gobiernos extranjeros, anunció la cesación del proyecto. Su desarme clausuró una importante línea de desarrollo tecnológico con proyección, en un contexto en el que Brasil impulsaba una experiencia contraria. Destacamos que en este caso, hubo fuertes diferencias respecto de la decisión de continuar con el proyecto que había tomado Alfonsín durante la presidencia, y el radicalismo desde la oposición criticó abiertamente la medida.

¹⁹ Los carapintadas fueron varios grupos de activistas militares nacionalistas que llevaron a cabo una serie de alzamientos entre 1987 y 1990 contra los gobiernos constitucionales, enemistados con las altas jerarquías de los mandos militares y en búsqueda de la finalización de los procesos iniciados contra ellos por los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar.

vestigios de la “alianza populista”, incluso de aquellos que formaban parte de la heterogénea coalición que había llevado a Menem al poder. Es necesario vincular con estas cuestiones el viraje que el propio Menem realizó una vez asumido el gobierno, para sorpresa tanto de la oposición política como de los propios votantes peronistas. El discurso de tono nacionalista y reformista de la campaña electoral fue abandonado y se justificó desde el realismo y el pragmatismo justicialista la adopción de las políticas neoliberales.

El desplazamiento de las corrientes reformistas de la UCR y del PJ vino de la mano tanto de la destrucción del modelo de industrialización sustitutiva como de las drásticas transformaciones del escenario internacional. El derrumbe de los países socialistas y la distensión del bipolarismo provocó que esas corrientes reformistas que históricamente habían buscado su margen de maniobra en base a la búsqueda de una política de péndulo o balance —política que tuvo su mayor despliegue en el ámbito del no alineamiento— se vieran imposibilitadas de continuar utilizando esa estrategia²⁰.

Efectivamente, el desplazamiento fue exitoso, y fue llevado a cabo por quien aparentemente provenía del ala más representativa de los sectores nacionalistas del peronismo. Quienes justificaron el menemismo desde los ámbitos académicos, consideraron su política como una necesaria readecuación, tanto al nuevo escenario como al agotamiento del modelo sustitutivo. Sin embargo, la hipótesis del agotamiento ocultó la existencia de políticas económicas orientadas ferozmente a sepultar dicho modelo, aunque sin duda se mostraba limitado²¹.

Sólo con la aplicación de la Ley de Convertibilidad en 1991 y con el proceso

²⁰ La idea de no alinearse en los conflictos de las grandes potencias estuvo en la base de los argumentos de la neutralidad frente a las dos grandes contiendas bélicas mundiales, aplicada tanto por Yrigoyen entre 1916 y 1919 como por Perón, entre 1943 y 1945. En esta etapa, frente a las presiones norteamericanas para la declaración de guerra al Eje, toda la sociedad argentina, las fuerzas políticas e incluso las FFAA se vieron fracturadas respecto del posicionamiento a adoptar frente a la cuestión. La Argentina declaró finalmente la guerra a Alemania y Japón el 27 de marzo de 1945. Sin embargo, tal como afirma Rapoport, respecto de quienes remarcaron la tardía declaración de guerra argentina como un “error”, es necesario señalar que la Argentina no fue el único país latinoamericano que pocos meses antes de la rendición de los alemanes aún no había declarado la guerra al Eje. Otros seis países de América Latina (Venezuela, Ecuador, Uruguay, Paraguay, Perú y Chile) tampoco la habían concretado. Cuando lo hicieron, se debió más que nada a un acuerdo entre las grandes potencias, al que se arribó en la Conferencia de Yalta, en los primeros días de febrero de 1945. Allí Roosevelt se comprometió a aconsejar a esos países a declarar la guerra, cuando Stalin le señaló que de no hacerlo antes del 1º de marzo no estarían en condiciones de ingresar en la nueva organización mundial. Cf. RAPOPORT, Mario y SPIGUEL, Claudio, *Relaciones tumultuosas. Estados Unidos y el primer peronismo*, Emecé, Buenos Aires, 2009. Durante sus dos primeros gobiernos, Perón plantearía la necesidad de adoptar una “Tercera Posición” en la política internacional, ante el contexto de abierta disputa entre Estados Unidos y la Unión Soviética. A partir de la segunda mitad del siglo XX, las posibilidades de mantener márgenes de autonomía con respecto a Estados Unidos se basó en balancear el peso de esa relación fomentando los vínculos con Europa, con la URSS y con el Movimiento de Países No Alineados.

²¹ En este sentido, se discrepa con Anabella Busso y Alfredo Bologna, que si bien vinculan atinadamente las variables locales e internacionales en la explicación de la política adoptada por el menemismo, adscriben a esta visión. Ver BUSSO, Anabella y BOLOGNA, Bruno, “La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación” en *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, CERIR, Rosario, 1994 p.45.

privatizador se lograría conformar una coalición relativamente estable entre los sectores agroexportadores (que aceptaron una moneda sobrevaluada pero se beneficiaron con el establecimiento de una tributación mínima), los ex contratistas (favorecidos por la flexibilización y la disminución de los costos laborales), la banca acreedora y sus socios locales y el capital extranjero —con un renovado peso directo—, alrededor del remate de los activos públicos y los mecanismos de valorización financiera.

En el ámbito político, las clases dominantes no requirieron una nueva fuerza política para la consolidación del modelo de acumulación instalado durante la dictadura militar, sino que la “solución” fue “la homogeneización del sistema bipartidista de manera que convalidara las modificaciones estructurales planteadas (...) a través de una profunda convulsión social”²². Esa convulsión fue la hiperinflación, que convalidó a través de su violencia dineraria la aplicación de los ajustes posteriores.

En síntesis, a partir de la transición a la democracia, las clases dominantes apelaron a nuevas estrategias para consolidar su predominio, a través de la dirigencia política de los dos grandes partidos políticos de masas. Luego de intensas disputas, hacia comienzos de la década de los noventa se inicia un nuevo período hegemónico, donde la estrategia de acumulación orientada hacia el mercado mundial estuvo dirigida por las fracciones aperturistas que predominaron dentro del bloque en el poder, y esa estrategia sirvió de nuevo marco para la acumulación capitalista conjunta de las distintas fracciones de la burguesía, permitiendo la subordinación de la clase trabajadora²³.

Fueron las fracciones aperturistas, vinculadas al negocio de las privatizaciones y del endeudamiento como intermediarias de los intereses de la banca acreedora y del capital financiero transnacional, las que se transformaron en hegemónicas, porque fueron a su vez las que permitieron la realización del interés general del capital en ese período. El período 1987-1991 es una etapa de pujas entre las fracciones de las clases dirigentes y de construcción del consenso neoliberal. En el plano político, ello se expresó en un paulatino apoyo por parte de la dirigencia política de la UCR y del PJ a las reformas y transformaciones operadas. Tan así que hasta la crisis económica y política de 2001 serían esos dirigentes de ambos partidos los que desde el poder ejecutivo aplicarían las “recetas” neoliberales y una política exterior en clave económica que las sostuviera.

3. Nuevo consenso, rupturas y política exterior

En este apartado nos referiremos a las posiciones de ambos partidos para analizar los disensos y consensos entre la UCR y el PJ respecto de la inserción internacional. Analizaremos esas posiciones en función de distintas variables que estuvieron profundamente vinculadas en la promoción, por parte de la dirigencia política,

²² BASUALDO, Eduardo, *Sistema político...*, op.cit., p.56

²³ BONNET, Alberto, *La hegemonía...op.cit.*, ps. 276-277

de una determinada inserción internacional: el diagnóstico sobre los cambios en el sistema internacional, la adscripción a los argumentos que justificaban la necesidad de las reformas, la necesidad de aplicar una política exterior ajustada a los postulados del Consenso de Washington.

La selección de estas tres cuestiones se explica porque el diagnóstico que los dirigentes realizaron de los abruptos cambios en el escenario internacional trajo consigo una propuesta sobre la política exterior que el Estado argentino debía adoptar para lograr determinada inserción internacional. La discusión sobre cuál era la inserción deseable para Argentina remitía directamente a la exaltación o crítica de los distintos proyectos de inserción a lo largo de la historia argentina. Básicamente, quienes promovieron la apertura y la liberalización frente al nuevo mundo globalizado ataron su propuesta a una determinada crítica al modelo de industrialización sustitutiva y a la búsqueda de márgenes de autonomía en la política exterior (1945-1976), y a una exaltación del modelo agroexportador (1880-1930), considerado como ejemplo de inserción exitosa en el mundo. Esta concepción también los llevó a discutir algunas de las políticas de alto perfil implementadas por el gobierno de Alfonsín, asumiendo entonces la necesidad de aplicar una política exterior en clave económica²⁴.

Como veremos, ninguno de los partidos puede analizarse como un todo homogéneo, si bien el justicialismo logró con mayor eficacia disciplinar sus filas. En el caso del radicalismo, las vertientes más nacionalistas iban reduciendo su espacio político partidario, otras más vinculada tradicionalmente con la socialdemocracia europea irían virando al compás de las transformaciones mundiales, mientras que avanzaba una tercera, encabezada por Angeloz, que promovía abiertamente la inserción neoliberal. Dentro del justicialismo hubo una fractura de un grupo de diputados, denominado Grupo de los Ocho, que denunciaban la traición del menemismo a los postulados peronistas tradicionales (fuerte presencia del estado, protección del capital nacional, justicia social y Tercera Posición), pero la mayor parte de las disidencias fueron siendo resueltas muchas a veces a partir de mecanismos corruptos de prebendas. Entre 1987 y 1991 se fueron consolidando algunas tendencias y desplazando otras.

3.1. Diagnóstico internacional y propuesta

La percepción de la que partió el oficialismo iniciados los noventa se vinculó directamente con la concepción del Nuevo Orden Internacional elaborada principalmente en Estados Unidos y en Inglaterra²⁵. En esta línea, el mundo adquirió

²⁴ Este análisis que desarrollaremos constituye una versión ampliada de hipótesis planteadas en MIGUEZ, María Cecilia, "La UCR y el PJ: gestación de un nuevo consenso. Política económica e inserción internacional (1987-1991)" en *Revista Agora Internacional*, nº 10.

²⁵ La expresión Nuevo Orden Internacional fue utilizada por George Bush en 1990, en un discurso frente al congreso norteamericano en oportunidad de la primera Guerra del Golfo Pérsico. El correlato del Consenso de Washington en política exterior fue la proclamación de la existencia de un Nuevo Orden Internacional, caracterizado no sólo por el triunfo del capitalismo a nivel mundial, sino por la existencia de valores mundiales compartidos en forma global: libertad, democracia y economía de mercado. Se proclamó entonces que se asistía a una nueva etapa de crecimiento económico basada en la liberalización completa de las variables económicas, la

una connotación específica: el “triumfo” del capitalismo sobre el socialismo, el desdibujamiento del conflicto entre potencias y países subordinados y la negación de los conflictos entre las potencias. De la “globalización” de los mercados se dedujo una supuesta “interdependencia” de las economías, donde las fuerzas del mercado tenderían a disolver las instituciones y las economías nacionales. De allí la conformación de una “aldea global”, el “mundo-uno”²⁶. En las versiones más extremas llegó a afirmarse el “fin de la geografía”, es decir la eliminación de las referencias territoriales e incluso el “fin de la historia” en el sentido de la confrontación no sólo ideológica sino también cultural y nacional²⁷. Esta visión concibió al período como una plena hegemonía norteamericana, producto a su vez de la hegemonía de la democracia liberal y la economía de mercado.

De la mano de este discurso, toda reivindicación nacional fue interpretada como aislamiento o africanización, términos utilizados para demostrar las graves consecuencias de no ingresar en el mundo globalizado o de discutir sus reglas. A los países dependientes sólo les quedaba como única salida la de insertarse en el mundo globalizado, a través de la aceptación de las recetas neoliberales. Adoptando esta línea, para las autoridades e intelectuales vinculados al menemismo, el nuevo orden se caracterizaba por un claro triunfo del liberalismo sobre el socialismo y por el posible establecimiento de una nueva *pax americana*. Junto con ello, también adscribió a la concepción que decretaba el arribo de un período que privilegiaría la cooperación entre las naciones sobre la confrontación.

Las orientaciones en materia de política exterior del gobierno de Menem estuvieron regidas por los postulados del “realismo periférico” elaborados por Carlos Escudé²⁸. Sus principios básicos parten de la consideración de Argentina como un país dependiente vulnerable y por lo tanto “poco relevante para los intereses vitales de las grandes potencias”, y de acuerdo a esta consideración traza líneas de acción necesarias para la “inclusión” en el sistema internacional, resumidas en la idea de que era necesario eliminar las confrontaciones políticas con las grandes potencias, reduciendo el ámbito de sus confrontaciones externas a

transnacionalización de la economía, el fin del estado-nación, de las ideologías y por lo tanto de los conflictos ideológicos, todo ello posibilitado y alimentado por los cambios tecnológicos. En cuanto al sistema internacional, se asistiría entonces a un mundo interrelacionado y pacífico, en base a la cooperación económica con una única superpotencia mundial, Estados Unidos.

²⁶ La idea de una “aldea global”, fue mencionada por primera vez por Marshall McLuhan a fines de los años 60 y remitía a la transformación del mundo en una “comunidad” globalizada a través de los nuevos medios de información y, en particular, de la televisión. Sin embargo, a partir de la caída del muro de Berlín el sentido de las preocupaciones de los teóricos tempranos de la globalización se modificó y el discurso adquirió una nueva significación: los nuevos procesos tecnológicos aparecieron como factores decisivos para la conformación de los mercados “globales” (financieros, comerciales, productivos y de servicios) en un mundo dominado totalmente por las economías de mercado

²⁷ En 1989, Francis Fukuyama publica un artículo titulado “¿El Fin de la Historia?” ampliado luego en su obra de 1992 *El fin de la Historia y el último Hombre*. La idea del fin de la historia se refiere a que habiéndose llegado a la conclusión de que la generalización mundial de democracias liberales permitiría alcanzar el máximo nivel de bienestar de la población, se terminaba también la confrontación ideológica.

²⁸ En realidad el concepto fue acuñado por Roberto Russell con otro contenido. La elaboración preteórica de Escudé quedó resumida en su libro *Realismo periférico. Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina*, Planeta, Buenos Aires, 1992.

aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa a su bienestar y su base de poder²⁹. Muchas de las reflexiones del ex presidente Menem revelan un alto grado de coincidencia con esta corriente, como por ejemplo, su justificación del envío de tropas al Golfo Pérsico y su concepción acerca del Tercer Mundo —que se plasmó en la retirada del Movimiento de No Alineados en 1991—³⁰.

La prioridad de insertarse en el concierto de las potencias hegemónicas y la política de acercamiento a Estados Unidos conocida como alineamiento o relaciones carnales³¹ dieron el tono a la política exterior del gobierno. Esto significó un cambio de rumbo en un vínculo político que siempre había transcurrido por canales conflictivos, a excepción de ciertos períodos de la historia³², promoviendo ahora la adecuación a los intereses políticos y estratégicos de Washington como puente para mantener las vinculaciones económicas, no sólo con la potencia del norte sino también con la Comunidad Económica Europea, en el marco de una inserción triangular³³.

En concreto, el envío de tropas al Golfo Pérsico en septiembre de 1990, la desactivación del proyecto misilístico Cóndor II entre 1990 y 1991, la ratificación del Tratado de Tlatelolco o de No Proliferación Nuclear, la firma en forma conjunta con Brasil del Acuerdo para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear y

²⁹ *Íbidem*

³⁰ Alfredo Bologna cita una conferencia de prensa realizada en Nueva York, donde Carlos Menem dijo: "El Tercer Mundo". No sé dónde se encuentra el "Tercer Mundo". Y luego cita también un párrafo donde el ex presidente se expresa: "No nos dejemos engañar con falsas opciones. Que uno es de izquierda, otro de derecha y otro de centro. No hablemos más de Tercer Mundo. Hay un solo mundo y en ese mundo está Argentina, tratando de crecer y de ser cada día más poderosa." Citado en BOLOGNA, Alfredo Bruno, *Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: Las presidencias de Alfonsín y Menem*, Cuadernos de política exterior argentina, Serie Informes sobre proyectos de investigación n° 2, CERIR, 1991, Rosario, p. 11.

³¹ El concepto de "relaciones carnales" proviene de una frase pronunciada por el canciller Di Tella, que sostuvo "Nosotros queremos un amor carnal con Estados Unidos, nos interesa porque podemos sacar un beneficio". DI TELLA, Guido, Empresario, Ministro de Relaciones Exteriores del presidente Carlos Menem, en entrevista publicada en *Diario Clarín*, 9 de diciembre de 1990, p. 12.

³² Ya desde la consolidación del Estado argentino en 1880, las relaciones bilaterales con los Estados Unidos fueron conflictivas, en parte por la no complementariedad de las economías, y en parte por el predominio en la región de los intereses vinculados a Gran Bretaña y Europa. Los proyectos norteamericanos para afirmar su hegemonía en el continente se toparon entre fines del siglo XIX y principios del XX, con una élite dirigente probritánica y proeuropea, y más adelante, con las tendencias autonómicas y nacionalistas que tendrían su auge durante los gobiernos peronistas. El período entre 1943 y 1945 fue particularmente traumático por la reticencia argentina a la declaración de guerra al Eje, pero todos los proyectos posteriores que buscaron afirmar el desarrollo industrial con orientación al mercado interno requirieron de la búsqueda de márgenes de autonomía respecto de los Estados Unidos. El gobierno más afín a la potencia del norte fue la dictadura del General Onganía (1966-1970), cuyo acceso al poder había a través de un golpe de estado promovido por Washington.

³³ A pesar de las visiones superficiales que analizan el período de los noventa caracterizándolo por el predominio absoluto de los vínculos con Estados Unidos, lo que se observa es una avanzada importante de los capitales europeos, particularmente en el marco del proceso de regionalización. Más que la reedición de la relación especial que Argentina tuvo de principios de siglo XX con Gran Bretaña, lo que quedó configurado en esa década es una nueva relación triangular, en todo caso reedición de la de la segunda posguerra, donde los vértices están ocupados por Estados Unidos y por los países de la Comunidad Económica Europea. Para la relación triangular entre Argentina, Estados Unidos y la Europa Comunitaria en la segunda posguerra ver LAUFER, Rubén y SPIGUEL, Claudio, "Europa occidental en las relaciones internacionales argentinas del mundo bipolar, 1970-1990", en *Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, n° 14-15, Buenos Aires, 1er. Semestre 1991.

la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), el retiro del Movimiento de No Alineados en 1991 a la que hicimos referencia más arriba y la modificación de los votos argentinos en la ONU pueden comprenderse en el marco de estos objetivos³⁴. El gobierno de Carlos Saúl Menem fue el período donde se firmaron la mayor cantidad de convenios entre Argentina y Estados Unidos.

En cambio, en cuanto a la Unión Cívica Radical, el diagnóstico de los cambios internacionales que prevalecía en los especialistas en política exterior difirió de la visión unipolar y exenta de conflictos. Por ejemplo, Conrado Hugo Storani hijo, criticó las ideologías que pregonaban el fin de los conflictos y el fin de historia, planteando que el fin de la bipolaridad traería un orden multipolar caracterizado por el incremento de la competencia entre los países del Norte, donde lo que estaría en discusión es quiénes se constituirían en centros de poder. Caracteriza el período como desorden estratégico, donde Argentina debe ubicarse defendiendo sus intereses nacionales, estableciendo políticas que nos provean de un sistema defensivo apto³⁵. En la misma línea Federico Storani, también Diputado Nacional por la UCR, afirmaba para 1992, que el orden unipolar constituía una aspiración de Estados Unidos, pero que el sistema internacional se dirigía hacia la multipolaridad, ante el ascenso de potencias como la Europa comunitaria y la ex Unión Soviética³⁶.

Sin embargo, también en el radicalismo hubo otras posiciones que dan cuenta de la existencia de corrientes internas en el mismo partido más cercanas al oficialismo en estos aspectos. Ya durante la gestión del Ministro de Economía Juan Vital Sourrouille en 1987, el funcionario sentaba opiniones que serían hegemónicas a partir de la consolidación del realismo periférico. Estimaba que para un país como Argentina, que no podía modificar las tendencias económicas globales e ignorar las demandas de los acreedores, lo más conveniente era ajustar la política económica respondiendo a algunas de esas exigencias. Este enfoque consideraba que la mejor forma de superar el estancamiento era a través de una inserción más profunda dentro del orden económico internacional y de una creciente capitalización doméstica postulando un ajuste positivo, basado en la promoción de exportaciones y el crecimiento de la inversión, y no a través de la expansión de la producción para el mercado interno y el aumento del consumo doméstico³⁷.

³⁴ Argentina aumentó sin duda el número de la coincidencia en sus votos con Estados Unidos, por ejemplo, en las resoluciones respecto de la situación de los derechos humanos en Cuba, en las cuestiones referidas al desarme, la no proliferación nuclear respecto del problema del narcotráfico y las resoluciones de condena a las violaciones de derechos humanos en Irán. Para este tema ver CORIGLIANO, Francisco, "La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante de la década de 1990": El ingreso al paradigma de «Relaciones Especiales» en CISNEROS, Andrés y ESCUDÉ, Carlos (comp.) *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Tomo XV, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2003, ps. 225-228.

³⁵ STORANI, Conrado Hugo hijo y TELLO, Angel Pablo, *Hipótesis de conflicto (segunda parte)*, Ediciones de la H. Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 1991.

³⁶ STORANI, Federico, "Situación Internacional" en *Revista Actualización Política* n° 5 abril-mayo, Buenos Aires, 1992, p. 89.

³⁷ VACS, Aldo, "Vuelta a los orígenes: democracia liberal, liberalismo económico y la redefinición de la política exterior argentina" en ACUÑA, Carlos (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, 1995, Buenos Aires, p. 300.

Otro ejemplo significativo, que profundizaba aún más las tendencias liberales, es el del candidato radical a presidente durante la campaña en 1989, Eduardo Angeloz. Las consideraciones sobre la vocación tercermundista de Argentina, aún antes de la caída del Muro de Berlín, se asemejaban a las esbozadas por el ex presidente Menem y su cancillería luego de asumir como Presidente de la Nación. En el libro *El tiempo de los argentinos* de 1987, el candidato radical planteaba que defender nuestra pertenencia al Tercer Mundo “es como proclamar la victoria de nuestra decadencia”³⁸. Esto generó controversias con el canciller de Alfonsín, Dante Caputo —perteneciente a otro núcleo político, más allegado al ex presidente— y preocupación en el seno del Movimiento de No Alineados, que trascendieron en la prensa³⁹.

Asimismo, ya durante la presidencia del Dr. Carlos Menem, destacadas figuras de la diplomacia e intelectuales pertenecientes al radicalismo, como Carlos Pérez Llana —principal asesor político de Angeloz— y Lucio García del Solar, compartieron en rasgos generales la política exterior del menemismo. Sin embargo, se mantenían en la visión de un mundo multipolar, destacando el rol de Europa como centro de poder en el sistema internacional, y por tanto criticando los excesos en la forma y no el contenido de algunas políticas concretas como el envío de tropas al Golfo⁴⁰. Adscribiendo de algún modo a las teorías que decretaban la transformación de carácter de la relación entre los países de la posguerra hacia una primacía de los aspectos económicos, Carlos Pérez Llana afirmaba en una nota del Diario La Nación en septiembre de 1990, que el mundo actual era “más complejo y menos jerarquizado”⁴¹.

El realismo periférico legitimó el seguidismo y el abandono de las políticas autonómicas definiendo una prioridad por las cuestiones económicas. Cuando reiteradas veces el oficialismo se refirió al interés nacional, lo relacionó con las necesidades económicas. Este es el eje sobre el que basó su política exterior. De hecho, sus dos cancilleres fueron economistas. Esta posición derivó en la orientación hacia una relación privilegiada con Estados Unidos, considerado única potencia mundial —pero sin descuidar los importantes vínculos económicos con la Comunidad Europea—. Así fue como incluso el proyecto de integración regional Mercosur⁴², fue pensado como una estrategia para ingresar a las tendencias

³⁸ ANGELOZ, Eduardo, *El tiempo de los argentinos*, Emecé Editores, 1987, Buenos Aires, p. 103.

³⁹ Diario La Nación 24 de mayo de 1988, p. 5.

⁴⁰ Ver PÉREZ LLANA, Carlos, “La nueva agenda internacional y la política exterior argentina” y GARCIA DEL SOLAR, Lucio, Comentarios al artículo de ESCUDÉ, Carlos, “Cultura política y política exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989”, ambos publicados en RUSSELL, Roberto (comp.) *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, 1992, Buenos Aires.

⁴¹ PÉREZ LLANA Llana, Carlos “Ser el país previsible que todos ambicionamos” en *Diario La Nación*, 25 de septiembre de 1990, Buenos Aires, p. 9.

⁴² Recordemos que este proyecto de integración regional creado a partir del Tratado de Asunción de 1991 y del que participaron como integrantes primitivos Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, tiene sus antecedentes en los acercamientos entre Brasil y la Argentina a fines de la dictadura militar y especialmente a mediados de la década de los ochenta cuando al término del encuentro

globalizantes y se adoptó un modelo de regionalismo abierto⁴³.

Esto difería del tono de la década anterior, cuando aun los más interesados en la ofensiva integradora hablaban de la "urgente necesidad de que América Latina refuerce su poder de negociación con el resto del mundo, ampliando su autonomía de decisión y evitando que los países de la región continúen vulnerables a los efectos de políticas adoptadas sin su participación"⁴⁴. La concepción de la integración se diferenciaba en un aspecto importante: mientras que para la UCR el impulso debía ir de lo político hacia lo económico, para el oficialismo fue a la inversa: empezar por la liberalización⁴⁵. Asimismo, aparece claramente una divergencia en cuanto a la relación con Estados Unidos. El discurso de justificación de la necesidad de la integración continuó teniendo para el radicalismo un tono antinorteamericano, probablemente ya que las principales empresas que habían impulsado la integración regional eran corporaciones de origen europeo⁴⁶.

Sin embargo, lo que surge de los documentos parlamentarios estudiados es que, en oportunidad de la ratificación del Tratado de Asunción por ambas cámaras en el Congreso en agosto de 1991, ninguno de los aspectos que dieron forma al regionalismo abierto, y que aparecen claramente en la letra del Tratado, fueron cuestionados por los legisladores radicales⁴⁷. El Tratado fue aprobado por

de Foz de Iguazú para la inauguración del puente internacional Tancredo Neves en noviembre de 1985 los presidentes de ambos países establecieron una declaración conjunta condenando el proteccionismo de las potencias industriales y las altas tasas de interés internacionales, en plena crisis de la deuda externa latinoamericana iniciada en 1982. Ocho meses después se firmará el Acta de Integración Argentino- Brasileña con doce protocolos referidos especialmente a bienes de capital, trigo, abastecimiento alimentario y expansión del comercio. En este modelo de integración, con especialización sectorial y apertura limitada se afirmó el interés de grandes grupos económicos argentinos y empresas transnacionales, sobre todo europeas. Cf. RAPOPORT, M. y SPIGUEL, C, *Política exterior... op.cit.*, p.76.

⁴³ Björn Hettne, consideró que el "nuevo regionalismo" debía diferenciarse de otros "viejo", proteccionista y orientado hacia el interior, e inaugurar una nueva integración para cooperar frente a los desafíos mundiales de la globalización, y por lo tanto debía ser "abierto" y compatible con una economía mundial interdependiente, donde cobran relevancia nuevos actores no estatales. Cf. HETTNE, Björn, "The New Regionalism Revisited" en SODERBAUM, Fredrik, y SHAW, Timothy, *Theories of New Regionalism*, Palvram Macmilan, 2004, ps 23-24.

⁴⁴ CISNEROS, Andrés y PIÑEIRO IÑIGUEZ, Carlos, *Del ABC al MERCOSUR*, Nuevo Hacer, GEL, Buenos Aires, 2002, p. 482.

⁴⁵ En sus inicios, la estrategia de integración regional tuvo como uno de sus objetivos centrales defender y sostener los recientes regímenes democráticos de los países de la región. En 2005, Alfonsín explicaba que "en ese marco se definió a la integración como un proceso de naturaleza política, que debía conducir a la creación de un espacio común, regional, imprescindible en el mundo de la revolución científica y tecnológica, para unir y fortalecer las capacidades productivas y culturales. Esto es, para acceder a una economía legitimada por la aptitud de crear riqueza y trabajo" Cf. ALFONSIN, Raúl Ricardo, "El MERCOSUR necesita más cooperación y menos rivalidad" en *Diario La Nación*, 28 de junio de 2005, p. 8.

⁴⁶ Como plantea Rubén Laufer, el inicio del proceso de integración en el Cono Sur a mediados de la década de los ochenta "atrajo el interés de los países europeos como prometedoro mercado de inversión y para la colocación de productos industriales. La vinculación económica con el Mercosur adquiriría (...) una significación estratégica en la competencia con los Estados Unidos" Cf. LAUFER, Rubén, "La Unión Europea en las relaciones internacionales argentinas, 1990-1999. Argentina y Europa en el mundo multipolar ¿un nuevo triángulo?" en *Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, nº 24, Buenos Aires, 2º semestre de 2002, p. 93. El caso más significativo es el de las empresas españolas, y las automotrices Volkswagen, FIAT y Renault.

⁴⁷ En 1991, se firmó el Tratado de Asunción, incorporando a Uruguay y Paraguay, que fijó la fecha de conformación del Mercosur para el 31 de diciembre de 1994. Las implicancias de la conformación del mercado común serían: la libre circulación de bienes, servicios y factores de la producción entre los países, un arancel externo común, la coordinación de políticas macroeconómicas y

unanimidad en ambas cámaras. Las salvedades que algunos parlamentarios hicieron estuvieron referidas, a la relación con Estados Unidos, a las asimetrías entre los cuatro países integrantes, a la importancia de los aspectos políticos, pero no a la desregulación y liberalización planteadas⁴⁸. El viraje en la integración no comenzó con el Acta de Buenos Aires firmada por los presidentes Carlos Menem y Fernando Collor de Melo, sino que ya había comenzado con el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo firmado en noviembre de 1988 (y que modificaba el Programa de Integración Comercial entre Argentina y Brasil (PICAB) firmado por Alfonsín y Sarney en 1986), que sería ratificado en 1989⁴⁹. De ser así, teniendo en cuenta los aspectos exclusivamente económicos del proceso de integración, esas transformaciones habrían sido parte del tránsito hacia la ortodoxia recorrido por la presidencia de Alfonsín y sí se habrían visto catalizadas y extremadas durante el gobierno justicialista⁵⁰.

Algunas de las críticas de los dirigentes radicales al diagnóstico unipolar no tenían que ver con plantear una inserción autónoma y soberana en el sistema internacional, sino que apuntaban a la unilateralidad —que fue más discursiva que real⁵¹— del alineamiento con Estados Unidos, que supuestamente descuidaba los vínculos con Europa. Ese era por ejemplo el eje de la crítica de Carlos Pérez Llana y de Lucio García del Solar⁵². En el caso de estos dos especialistas en relaciones

sectoriales y una política comercial común frente al mundo. A pesar del significativo aumento del comercio intrarregional esos objetivos no se han cumplido, especialmente por la gran dificultad que provocan las asimetrías entre y dentro de los países.

⁴⁸ En la sesión parlamentaria en la Cámara de Diputados en oportunidad de la aprobación del Tratado de Asunción en agosto de 1991, la exposición Dante Caputo, (ex canciller del gobierno radical y en ese momento diputado) demostraba esas discrepancias cuando afirmaba: "lo que queremos consolidar no son sólo relaciones económicas, es aumentar la capacidad de negociación internacional de la Argentina por vía de reunirnos con otros Estados con problemas similares para incrementar nuestra masa crítica política y poder así negociar con los grandes centros hegemónicos de este mundo. Por lo tanto quiero señalar que una relación radial y subordinada con los Estados Unidos no me parece compatible con la idea de la creación de una subregión en el cono sur de la América Latina". Cf. *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina*, 14 y 15 de agosto de 1991, p. 2427.

⁴⁹ En noviembre de 1988 se firmó en Buenos Aires el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la Argentina y el Brasil. Allí se acordaba crear un espacio económico común en un plazo de diez años durante los cuales se removerían todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios, y se llegaría a una liberalización completa del intercambio. Esto implicaba un cambio de enfoque en relación al carácter sectorial que surgía de los anteriores acuerdos. El Acta de Buenos Aires de julio de 1989 firmada por los presidentes Fernando Collor de Mello y Carlos Saúl Menem refrendó los acuerdos anteriores e impuso la desgravación acelerada, en forma lineal y automática de los aranceles. Ver MENDOZA, Oscar, "El MERCOSUR y América Latina en el orden mundial emergente de la post guerra" en BUCHRUKER, Cristian y MENDOZA, Oscar (comp.) *El nuevo orden mundial y nosotros*, FACSU, Universidad Nacional de San Juan, 1993.

⁵⁰ Con tránsito a la ortodoxia nos referimos al paulatino abandono de los objetivos económicos que impulsaron los anteriores proyectos de integración de la ALALC y la ALADI y su reemplazo por los parámetros impuestos por las corrientes neoliberales. Recordamos aquí que el Tratado de Asunción incluyó una cláusula de defensa de la democracia y otro de defensa de los derechos humanos que consideramos relevantes y valiosos dada la historia reciente de los países firmantes.

⁵¹ Los gestos de alineamiento con Estados Unidos no implicaron un descuido de las relaciones con la Comunidad Europea, principal beneficiaria del proceso de privatizaciones. Por ello nos hemos referido a la reedición de una relación triangular.

⁵² PÉREZ LLANA, Carlos, "La nueva agenda internacional..." *op.cit.*, p. 93. Lucio García del Solar afirmó: "la política del presidente Menem se beneficiaría si en su ejecución se frenase el vértigo al protagonismo, se tuviese presente la solidaridad internacional, se resguardase la independencia de criterio...se negociaran con la cabeza fría los pedidos de concesiones; en suma, si se actuara con profesionalidad" Cfr. GARCIA DEL SOLAR, Lucio, "Comentarios al ensayo de Carlos Escudé" en

internacionales, primaba también la misma necesidad de reinsertarse en el orden internacional que veíamos en el oficialismo. Sólo que estos intelectuales continuaban priorizando la relación con Europa, teniendo en cuenta que los países comunitarios habían sido centrales para la estrategia de inserción internacional pendular que el radicalismo había ensayado durante los primeros años del gobierno de Alfonsín, en la búsqueda de la consolidación de relaciones maduras con Estados Unidos. Estrategia que, como vimos, ya había fracasado.

3.2. Una posición con respecto a la historia argentina, los modelos de desarrollo y los patrones de inserción internacional

Como hemos dicho en el comienzo del apartado, la adopción de una posición respecto del patrón de inserción internacional a impulsar abrió una discusión respecto del pasado histórico, los distintos modelos de desarrollo y de relación con el sistema internacional. La comunidad epistémica que otorgó el soporte ideológico-conceptual para la inserción internacional de Argentina neoliberal recurrió a una revisión de la historia argentina que implicó una vuelta a las visiones tradicionales que exaltaban el modelo agroexportador y la vinculación privilegiada con Gran Bretaña.

Ya hacia mediados de los ochenta, habían comenzado a surgir las formulaciones que exaltaban el supuesto fracaso del modelo de industria sustitutiva, sin asociarlo con el desmantelamiento de ese modelo por parte de los grandes grupos económicos vinculados a los capitales monopólicos extranjeros que lograron consolidarse durante la última dictadura militar⁵³. Por el contrario, se asoció la apertura de la economía y la liberalización con la destrucción de los grupos que se habían beneficiado de los regímenes de protección y promoción estatales. Este diagnóstico estaba definitivamente presente en el candidato a presidente de la UCR Angeloz, y posteriormente fue el eje de la argumentación a favor de la reforma del estado⁵⁴ realizada durante el gobierno de Menem.

La crítica al estado que promovió la industria sustitutiva se vinculó además con la crítica a la búsqueda de márgenes de autonomía en términos de política exterior en determinadas coyunturas históricas y a la conclusión de que todo intento de desarrollo y posicionamiento independiente debía ser interpretado como desconexión. Los diagnósticos acerca de las problemáticas actuales remiten necesariamente a interpretaciones acerca del pasado. El neoliberalismo resaltó el valor de la Argentina exportadora de principios de siglo y cuestionó —como nos

RUSSELL, Roberto, *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, GEL, 1992, Buenos Aires, p. 202.

⁵³ Entre los conglomerados extranjeros que se beneficiaron a través de los negocios con el estado (sobrepuestos en el abastecimiento a empresas públicas, endeudamiento, etc.) se destacaron, entre otras, las empresas Techint, Siemens y Fiat.

⁵⁴ Dicha ley fue aprobada en septiembre de 1989 y autorizó la privatización de empresas cuya propiedad perteneciera total o parcialmente al estado nacional, estableciendo modalidades para las privatizaciones. Permitió que las empresas públicas pudieran privatizarse a través de decretos del poder ejecutivo, y que los acreedores del estado y sus empresas pudieran transformar sus créditos en capital, habilitando así la capitalización de títulos de deuda externa que a partir de allí serían implementadas por el Poder Ejecutivo.

referimos anteriormente— los intentos de autonomía, calificados como aislamiento. Estas corrientes locales, que reflejaban las teorías neoliberales que afloraron desde los ochenta, “generaron una visión sesgada y errónea de las causas del autoritarismo militar, la crisis y la “declinación” económica argentina. Éstas habrían sido —para esos enfoques— el resultado de un presunto “aislacionismo” argentino, cuando no de un “desafío nacionalista”⁵⁵.

Los ideólogos del realismo periférico partieron de encontrar como causa del “estancamiento” económico la neutralidad argentina durante la Segunda Guerra Mundial. Argentina habría pasado de una “época de oro” a su declinación y la razón habría sido el aislamiento, la búsqueda de autonomía. El candidato radical Eduardo Angeloz revisaba de este modo la historia argentina, haciendo suyas ideas muy similares: “Como en tantas otras oportunidades, sobre todo desde el 30 hasta aquí, hemos marchado a contrapié: mientras se producían los milagros económicos de la segunda posguerra, por caso, protagonizábamos, con un inconcebible instinto de autodestrucción, el milagro de la regresión. Conquistamos la autarquía de la decadencia”⁵⁶. En consonancia, en la presentación del programa preelectoral del equipo que acompañaba al candidato radical, Adolfo Sturzenegger caracterizaba a Argentina como una nación “desconectada” del mundo⁵⁷. Este discurso se convirtió en hegemónico en la cancillería luego de la asunción de Carlos Menem, a través de la figura de Domingo Cavallo, quien fuera primero Ministro de Relaciones Exteriores hasta 1991 cuando pasó a la cartera de economía.

A pesar de las diferencias, el ex canciller Dante Caputo también exaltaba la inserción internacional característica del modelo agroexportador: “En cuanto a la inserción de Argentina en el contexto internacional, soy un convencido de que el país necesita absolutamente del mundo exterior para su desarrollo. Esa fue nuestra historia. Crecimos desde 1880 a 1930 porque encontramos la manera adecuada de insertarnos en el mundo. Cuando después de la crisis de 1929, no se supo encontrar un nuevo modo de inserción, el crecimiento cesó, se desarrollaron las tendencias más perversas hacia la especulación económica y el autoritarismo político. Creo que ahora se presenta una nueva reacomodación del esquema internacional, que da a Argentina una nueva oportunidad para reinsertarse en ese esquema”⁵⁸.

Llama la atención la coincidencia con las posiciones de los dos ex cancilleres del gobierno de Menem. Se realizó una revisión de la Historia de las Relaciones Internacionales de Argentina que resaltó los beneficios de la relación especial con Gran Bretaña, buscando las causas de las crisis económicas en los errores de los gobiernos siguientes. Lo que estas corrientes soslayaron es que las tendencias predominantes en la inserción internacional de Argentina se deben no a su

⁵⁵ RAPOPORT, Mario y SPIGUEL, Claudio, *Política exterior... op.cit.*, p. 72.

⁵⁶ ANGELOZ, Eduardo, *El tiempo de los argentinos*, Emecé Editores, 1987, Buenos Aires, p. 70 y 71.

⁵⁷ *Diario Página/12*, 11 de abril de 1989, p. 3.

⁵⁸ CAPUTO, Dante, Diplomático, Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Raúl Alfonsín, entrevista realizada en Buenos Aires, publicada por el *Diario La Nación*, 13/11/1988, p. 1 y siguientes.

aislamiento sino por el contrario a su estrecha y particular imbricación de carácter dependiente, con las principales tendencias en pugna entre las grandes potencias en el escenario internacional⁵⁹. La revitalización de la matriz de pensamiento conservador liberal argentino sirvió de discurso legitimador y fue fundamental para la instalación de la necesidad de reformas estructurales en la agenda estatal.

3.3. Un posicionamiento respecto de la política económica neoliberal y de la necesidad de una política exterior en clave económica

Para la corriente vinculada con el oficialismo menemista, la conexión entre política exterior y política económica doméstica fue directa y una de las críticas que la gestión justicialista hizo a la anterior se basó justamente en ese eje. Su cuestionamiento, marcaba con agudeza la contradicción y los límites de la política exterior del gobierno de Raúl Alfonsín, pero utilizaba este razonamiento para propiciar una política mucho más seguidista. Así la “coherencia” fue sinónimo de profundización de la dependencia. La idea de la administración de Menem de vivir en sintonía con la época tuvo dos características centrales: la recurrencia al pragmatismo como modo de acción política y la elección de temas prioritarios para el accionar gubernamental. El alineamiento con Estados Unidos y el reordenamiento económico interno están entre dichas prioridades. Estas características constituyen dos planos de una unidad, partes de una estrategia global.

Es notable en este sentido la coincidencia entre las propuestas del candidato radical Angeloz y las políticas efectivamente adoptadas por el ex presidente Menem una vez en el gobierno. Si bien, como vimos, la figura de Angeloz no representaba a la totalidad de un radicalismo profundamente fracturado, el hecho de que fuera el candidato a la presidencia es en sí mismo una prueba de cómo se abría paso el neoliberalismo en política interna y en política exterior. De modo similar, las fracturas que se produjeron dieron cuenta de lo agudo de las disputas.

Desde 1987, el radicalismo había colocado en la agenda pública las privatizaciones, el achicamiento del estado y la apertura comercial —ello descontando que había abandonado la condena de la deuda externa ilegítima y fraudulenta—. Todos los planes económicos a partir de 1985 se hicieron ajustándose en forma creciente a los requerimientos de los organismos multilaterales de crédito. La expresión de “lápiz rojo” para referirse a la necesidad de achicar los gastos del estado trascendió como síntesis de la posición del candidato radical.

En el mes de abril de 1989, en un contexto hiperinflacionario y de crisis económica, el gobierno radical nombró un nuevo equipo para la cartera de economía. En dicho equipo resaltaban Mario Vicens y Pablo Gerchunoff, dos colaboradores del equipo de Eduardo Angeloz, que formulaban una propuesta o programa poselectoral. Allí se enunciaba la necesidad de una apertura al mundo y de disciplina fiscal. El eje del discurso fue la necesidad de privatizar, de reducir el déficit fiscal y la desregulación y apertura del comercio exterior. El Diario Página

⁵⁹ RAPOPORT, Mario y SPIGUEL, Claudio, *Política exterior... op.cit.*, p. 72.

12 del día 11 de abril calificaba en un epígrafe: "Reformas del Estado, cambiaria y fiscal, para la inserción en el mundo de los grandes". Con respecto a la necesidad de atraer capitales extranjeros, en la presentación de la propuesta poselectoral, los asesores de Angeloz sugerían "integrarse a la economía transnacionalista y liquidar la diferenciación entre capital nacional y extranjero en lo que hace a su tratamiento jurídico: no más ley de inversiones extranjeras ni de transferencia tecnológica⁶⁰".

En esa línea, el propio Angeloz sostenía en una entrevista que "los países para trasladar sus capitales exigen condiciones básicas. En primer lugar, estabilidad política [...] Además reclaman estabilidad económica [...] Esto implica también una ley de Inversiones Extranjeras que permita la repatriación de las ganancias; una moneda seria, un tipo de cambio único y un Estado más chico y eficiente"⁶¹. Sería el candidato del partido opositor, paradójicamente, quien llevaría a cabo dichas transformaciones y esto requería evidentemente una determinada política exterior afín a los requerimientos de las potencias hegemónicas⁶².

A pesar del significativo quiebre que se dio con el recambio presidencial, se puede observar una transición hacia la ortodoxia neoliberal entre 1987 y 1991 a partir de los sucesivos planes económicos: segunda etapa del Plan Austral, Plan Primavera (ambos durante el gobierno de Alfonsín), Plan Bunge y Born, Planes Erman González y finalmente Plan Cavallo (estos últimos ya durante la presidencia de Menem).

Conclusiones

Si usáramos simplemente un método comparativo para relevar las políticas exteriores del gobierno de Alfonsín (UCR) y el de Menem (PJ) —como lo han hecho varios autores—, los resultados no nos permitirían comprender por qué entre 1989 y el año 2001 los gobiernos de los dos signos partidarios aplicaron políticas neoliberales que recortaron las posibilidades de pronunciamientos autónomos en el sistema internacional por parte de Argentina. Nuestro enfoque ha intentado superar los análisis que parten exclusivamente de fuentes discursivas, o del estudio de políticas exteriores puntuales, para lograr una comprensión histórica global del período previo a la gestación de esa hegemonía (1987-1991).

Lo que hemos comprobado es la existencia de un consenso en las clases dirigentes y entre líneas políticas de la UCR y del PJ respecto de la promoción de las políticas económicas neoliberales y de un nuevo patrón de inserción internacional, que se gestó entre 1987-1991. Se trata de un consenso hegemónico de fondo, es decir, que subyace a las diferencias existentes en las posiciones sobre determinados temas puntuales de la política exterior. No se trata de un acuerdo total sobre las

⁶⁰ *Diario Página/12*, 11 de abril de 1991, p. 3

⁶¹ ANGELOZ, Eduardo, dirigente político de la UCR, candidato a Presidente de la Nación para 1989, entrevista realizada por Mario Krasnob, publicada en *Argentina, ¿tiene salida?*, Ediciones Clarín Aguilar, Buenos Aires, 1989, p.77.

⁶² En el marco de la ley de Reforma del Estado, la desregulación del mercado de capitales quedó sancionada partir del decreto 2284/91.

medidas de políticas aplicadas, ya que desde el parlamento y oficiando de oposición, dirigentes parlamentarios de la UCR se opusieron a los gestos de alineamiento con Estados Unidos, al envío de tropas al Golfo Pérsico en 1990 y a Haití en 1994, a la ratificación del TNP en ese mismo año, y al cambio de voto en Naciones Unidas respecto de la cuestión cubana.

Así, en las dimensiones político-diplomática y estratégico-militar de la política exterior, el radicalismo continuó acudiendo a sus tradicionales banderas de no alineamiento, no intervención en asuntos internos y no injerencia de las potencias en asuntos internos. Sin embargo, en la dimensión económica de la política exterior y en relación con la política económica doméstica, el amplio grado de acuerdo existente limitó el alcance de los debates en las otras dimensiones nombradas. Los redujo prácticamente a declamaciones discursivas.

En los aspectos económicos, ya desde 1987, pero fundamentalmente a partir de 1989, dirigentes de ambos partidos habían asumido como válido el discurso neoconservador que consideraban que la crisis económica que había vivido la Argentina se debía a todo un modelo de desarrollo interno y de inserción internacional erróneo. Esos errores incluían la intervención del estado en la economía, el proteccionismo y la búsqueda de autonomía en la política exterior. Agravado por la crisis del final del mandato, el radicalismo se comprometió a no obstaculizar la sanción parlamentaria de las Leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado, que fueron el marco legal de la implantación del nuevo modelo. Al mismo tiempo, mal podía oponerse con credibilidad ante la sociedad, por ejemplo en el caso de las privatizaciones, luego de haber sido el que las introdujo en la agenda pública. Sólo parecía quedarle el camino de denostar los métodos elegidos y la concentración de poder que reclamaba el Ejecutivo en desmedro del Parlamento. Al brindar apoyo a las centrales reformas propuestas por Menem, los radicales también asumieron la necesaria contrapartida: una política exterior en clave económica⁶³.

Cabe destacar que ya desde el denominado giro realista la diplomacia radical había renunciado a liderar movimientos contestatarios del orden internacional vigente, y en el plano interno dirigentes relevantes como el futuro candidato presidencial Eduardo Angeloz y sucesivos ministros de economía aceptaban que no había alternativa al ajuste interno y al comportamiento externo alineado con las potencias hegemónicas. Posiblemente, el fracaso de la carta europea durante el gobierno de Alfonsín, y el tránsito hacia la ortodoxia en el marco de las transformaciones en el orden internacional, llevaron a la contradicción entre los principios de política exterior y el alto perfil que se le intentó dar a dicha gestión, y las políticas económicas implementadas, en forma acorde con las exigencias tanto de Europa como de Estados Unidos, a través de los organismos multilaterales de

⁶³ SIDICARO, Ricardo, *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en Argentina (1989-2001)*, Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires, 2001, p. 78.

crédito⁶⁴.

Por todas estas razones, consideramos que se gestó un consenso respecto de la inserción internacional argentina en las nuevas condiciones del escenario mundial, y que la implementación de un nuevo modelo de acumulación neoliberal y su correlato en la profundización de una inserción internacional dependiente fueron viabilizados por la complicidad de la dirigencia política durante diez años en la adopción de medidas que han provocado la crisis más grande de nuestra historia. No porque todos los dirigentes hayan opinado lo mismo respecto de los diversos temas de la agenda de política exterior, sino porque por acción unos y por omisión de otros, se viabilizó la nueva política exterior neoliberal. Es decir, que si bien en las dimensiones político-diplomática y estratégico-militar de la política exterior el radicalismo continuó planteando (tanto siendo oficialismo como siendo oposición entre 1987 y 1991) la necesidad de buscar márgenes de autonomía respecto a Estados Unidos, en la dimensión económica de la política exterior y su correlato en la política económica doméstica (variables de peso en un país periférico), no solamente fue realizando concesiones paulatinamente respecto de los pedidos de las potencias y de los organismos internacionales de crédito sino que también se convirtió en el primer partido que promovió las privatizaciones, la desregulación y la apertura comercial.

Existen trabajos que analizan las continuidades y el consenso hacia la década del noventa —que han sido consultados para este trabajo— y en algunos de esos casos los argumentos se utilizan como procedimiento justificatorio de las medidas adoptadas por el menemismo⁶⁵. Aquí se ha tratado por el contrario de evidenciar la complicidad en la adopción de políticas que perjudicaron el desarrollo económico, político y social de nuestro país, que se produjo en medio de tensiones y contradicciones. El período 1987-1991 constituyó un tránsito hacia la consolidación de un nuevo período hegemónico, porque coincidió con la recomposición de las relaciones de fuerza en el bloque dominante y con la paulatina (y no por ello no conflictiva) adopción del paradigma neoliberal en política interna y externa, por parte de la dirigencia política de la UCR y del PJ, comprobada en sus gestiones posteriores. Esta nueva hegemonía se desplegó en el período 1992-2000, e incluyó una reelección del presidente Carlos Menem y un recambio de gobierno en 1999, a partir del cual asumió el gobierno un candidato radical, Fernando de la Rúa. La

⁶⁴ Tal como afirma Mario Rapoport, el gobierno argentino esperaba, frente a las rígidas posturas norteamericanas, el apoyo europeo en la renegociación de la deuda externa. Empero, tanto sectores privados españoles como los gobiernos de Alemania Federal, Francia e Italia —si bien reconocieron la naturaleza política del endeudamiento latinoamericano— condicionaron la canalización de inversiones para la reactivación de la economía argentina en un acuerdo previo con el FMI sobre la deuda externa. En definitiva, la posición de los europeos no difirió fundamentalmente de la sustentada por la administración norteamericana y su apoyo quedó subordinado al logro de la estabilidad económica y a la firma de un acuerdo con los organismos multilaterales de crédito y la banca acreedora." Cfr. RAPOPORT, Mario, *Historia Económica Política y Social de la Argentina (1880-2003)*, Planeta, Buenos Aires, 2006, ps.895-896.

⁶⁵ Nos referimos en particular a un muy interesante trabajo de REFICCO, Ezequiel, "Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina (1983-1995)", en *Revista CIDOB Afers Internacionals*, n° 32, Barcelona, 1996.

prueba más fehaciente de la construcción del nuevo consenso hegemónico fue el Pacto de Olivos de 1993, donde Raúl Alfonsín y Carlos Menem preacordaron las bases de una reforma constitucional que permitió la reelección de este último, y la continuidad esencial tanto en la política económica interna como en la inserción internacional evidenciada durante el gobierno de De la Rúa, que culminaría en una de las crisis más profundas de la historia argentina hacia 2001.

Bibliografía

- ABOY CARLÉS, Gerardo, *Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*, Ediciones Homo Sapiens, Rosario, 2001.
- ACUÑA, Carlos, *La nueva matriz política argentina*, Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1995.
- ANGELOZ, Eduardo, *El tiempo de los argentinos*, Emecé Editores, Buenos Aires, 1987.
- ANGELOZ, Eduardo, candidato a presidente por la Unión Cívica Radical, 1989, entrevista realizada por Mario Krasnob y publicada en: *Argentina, ¿tiene salida?*, Ediciones Clarín Aguilar, Buenos Aires, 1989.
- ARCEO, Enrique, *Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*, Universidad Nacional de Quilmes, FLACSO/ IDEP, Buenos Aires, 2003.
- BASUALDO, Eduardo, *Sistema político y modelo de acumulación*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 2001.
- BERNAL- MEZA, Raúl, *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*, Ed. Nuevo Hacer, GEL, Buenos Aires, 2005.
- BOLOGNA, Alfredo Bruno, *Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: Las presidencias de Alfonsín y Menem*, Cuadernos de política exterior argentina, Serie Informes sobre proyectos de investigación n° 2, CERIR, Rosario, 1991.
- BONNET, Alberto, *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*, Prometeo, Buenos Aires, 2008.
- BRENTA, Noemí, *Argentina Atrapada*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2008.
- BUSSO, Anabella y BOLOGNA, Alfredo Bruno, "La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación", en: *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Ediciones CERIR, Rosario, 1994.
- CAPUTO, Dante, Diplomático, Ministro de Relaciones Exteriores de la Nación durante el gobierno de Raúl Alfonsín, entrevista realizada en Buenos Aires y publicada en *Diario La Nación*, 13 de noviembre de 1988.
- CAPUTO, Dante, Diplomático, Ministro de Relaciones Exteriores de la Nación durante el gobierno de Raúl Alfonsín, en entrevista realizada para la *Revista América Latina Internacional*, vol.6 núm. 21, julio-septiembre, Buenos Aires, 1989.
- CAVALLO, Domingo Felipe, "La inserción de la Argentina en el primer mundo", en JALABE, Ruth (comp.) *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, CARI, Ed. Nuevo Hacer, Buenos Aires, 1996.
- CAVAROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan (eds.) *El asedio a la política. Los partidos políticos latinoamericanos tras la década del neoliberalismo*, Ed. Homo Sapiens, Rosario, 2002.
- CERVO, Amado Luiz, *A política exterior da Argentina 1945-2000*, Anuario de Política Internacional, IPRI, mimeo, 1999.
- CISNEROS, Andrés, *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, CARI/ Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999.

- CISNEROS, Andrés y PIÑEIRO IÑIGUEZ, Carlos, *Del ABC al MERCOSUR*, Ed. Nuevo Hacer, GEL, Buenos Aires, 2002.
- CISNEROS, Andrés y ESCUDÉ, Carlos (comp.), *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Tomo XII, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999.
- CISNEROS, Andrés y ESCUDÉ, Carlos (comp.), *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Tomo XV, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2003.
- CORIGLIANO, Francisco, "La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante de la década de 1990": El ingreso al paradigma de "Relaciones Especiales", en: Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos (comp.) *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Tomo XV Cap. I, op. cit.
- CORIGLIANO, Francisco, "La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante de la década de 1990": El ingreso al paradigma de "Relaciones Especiales", en: Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos (comp.) *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Tomo XV Cap II, op. cit.
- DE RIZ, Liliana, *Radicales y peronistas. El Congreso Nacional entre 1983 y 1989*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1994.
- DI TELLA, Guido, Diplomático, Ministro de Relaciones Exteriores de la Nación del gobierno de Carlos Saúl Menem, entrevista publicada en *Diario La Nación*, 3 de marzo de 1991.
- DI TELLA, Guido, "Política exterior argentina: actualidad y perspectivas 1991-1995" en: Jalabe, Ruth (comp.) *La política exterior y sus protagonistas 1880-1995*, CARI, Ed. Nuevo Hacer, Buenos Aires, 1996.
- ESCODÉ, Carlos, "La crisis del Golfo y la Segunda Guerra Mundial" en *Diario La Nación*, 16 de octubre, 1990.
- ESCODÉ, Carlos, "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito", en *Revista América Latina Internacional*, vol. 8 n° 27, enero-marzo de 1991, Buenos Aires, 1991.
- ESCODÉ, Carlos, "Fundamentos para el replanteo de la estrategia argentina respecto de Malvinas", en: *Revista América Latina Internacional* vol. 9, n° 33, julio-septiembre 1992.
- ESCODÉ, Carlos, *Realismo periférico. Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 1992.
- ESCODÉ, Carlos, "La historia, la cultura política, los errores y las lecciones en las relaciones argentino-norteamericanas" en DE LA BALZE, Felipe y ROCA, Eduardo (comp.), *La Argentina y Estados Unidos: fundamentos de una nueva alianza*, Asociación de Bancos de la República Argentina, Buenos Aires, 1997.
- FUKUYAMA, Francis, *The End of the History and the Last Man*, Londres, 1992.
- GARCÍA DEL SOLAR, Lucio, *Comentarios al trabajo de Carlos Escudé* en RUSSELL, Roberto *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1992
- GRAMSCI, Antonio, *Cuadernos de la Cárcel, V: Pasado y presente, VI: El Risorgimiento*, J. Pablos, México, 1980.
- GRAMSCI, Antonio, *Escritos políticos (1917-1933)*, Siglo veintiuno editores, México, 1990.
- GRAMSCI, Antonio, *Los intelectuales y la organización de la cultura*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1997.
- LAUFER, Rubén. y SPIGUEL, Claudio, "Europa occidental en las relaciones internacionales argentinas del mundo bipolar, 1970-1990", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 14-15, 1er. Semestre, Buenos Aires, 1997.
- LAUFER, Rubén, "La Unión Europea en las relaciones internacionales argentinas, 1990-1999. Argentina y Europa en el mundo multipolar ¿un nuevo triángulo?" en *Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 24, Buenos Aires, Argentina, 2º

- semestre de 2002.
- MENEM, Carlos, *Estados Unidos, Argentina y Carlos Menem*, Ediciones CEYME, Buenos Aires, 1990.
- MENEM, Carlos y DROMI, Roberto, *Reforma del Estado y transformación nacional*, Editorial Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1990.
- Mendoza, Oscar, "El MERCOSUR y América Latina en el orden mundial emergente de la post guerra", en: Buchruker, Cristiany Mendoza, Oscar (comp.), *El nuevo orden mundial y nosotros*, FACSO, Universidad Nacional de San Juan, 1993.
- O'BRIEN, Richard, *Global Financial Integration: The End of Geography*, Routledge/RIIA, Londres, 1992.
- PÉREZ LLANA, Carlos, "Ser el país previsible que todos ambicionamos", *Diario La Nación*, 25 de septiembre, p. 9, Buenos Aires, 1990.
- PÉREZ LLANA, Carlos, "La nueva agenda internacional y la política exterior argentina", Comentarios al artículo de Carlos Escudé "Cultura política y política exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989", en RUSSELL, R. "La política exterior ..." op. cit.
- PÉREZ LLANA, Carlos, *El regreso de la historia. La política internacional durante la posguerra fría 1989-1997*, Ed. Sudamericana, 1998.
- PERINA, RUBÉN, "El estudio de la política exterior y las relaciones internacionales" en PERINA, Rubén y RUSSELL, Roberto (comp.), *Argentina en el mundo (1973-1987)*, GEL, Buenos Aires, 1988.
- POULANTZAS, Nicos, *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, Siglo XXI, México, 1973.
- RAPOPORT, Mario y colaboradores, *Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2003*, Ed. Ariel, Buenos Aires, 2006.
- RAPOPORT, Mario y SPIGUEL, Claudio, *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*, Ediciones Capital Intelectual, Buenos Aires, 2005.
- RAPOPORT, Mario y SPIGUEL, Claudio, *Relaciones tumultuosas. Estados Unidos y el primer peronismo*, Ed. Emecé, Buenos Aires, 2009.
- RUSSELL, Roberto, "Entre Estados Unidos y América Latina. Redefinición de espacios y tiempos" en: *Revista América Latina Internacional* vol. 3 número 7, Buenos Aires, enero-marzo 1986.
- RUSSELL, Roberto (comp.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.
- RUSSELL, Roberto, "Los ejes estructurantes de la política exterior argentina a partir del inicio de la transición a la democracia: apuntes para un debate". Trabajo preparado para el seminario "Las políticas exteriores de Argentina y Brasil frente a un mundo en transición: diversidad, convergencia y complementariedad", Buenos Aires, 3, 4 y 5 de septiembre de 1991.
- RUSSELL, Roberto, "Argentina y Estados Unidos: la política del jugo de limón" en *Revista Colombia Internacional* Nº 14, Universidad de los Andes, 1991.
- RUSSELL, Roberto (comp.), *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1992.
- RUSSELL, Roberto, "Los cambios actuales en la política exterior del Palacio San Martín: contextos diferentes y reducción del mapamundi" en: Simon, José Luis (coord/ed.), *Política exterior y democracia en el Paraguay y sus vecinos*, Asunción, 1995.
- RUSSELL, Roberto y Corigliano, Francisco, "El gobierno, Menem y las negociaciones sobre Malvinas", en *Revista América Latina Internacional* vol. 6 Nº 22, octubre-diciembre, 1989.
- RUSSELL, Roberto y KALINSKY, Beatriz, "Teoría, epistemología y relaciones internacionales:

hacia una concepción heterodoxa de las relaciones Norte-Sur”, FLACSO, *Documentos e Informes de Investigación* N° 44, Buenos Aires, 1986.

SIDICARO, Ricardo, *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*, Libros del Rojas, Serie Extramuros, Universidad de Buenos Aires, 2001.

STORANI, Conrado Hugo (h) y Tello, Ángel Pablo, *Hipótesis de conflicto (segunda parte)*, Ediciones de la H. Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 1991.

STORANI, Federico, “Situación Internacional” en: *Revista Actualización Política* n° 5 abril-mayo, Buenos Aires, 1992.

LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y LA REGIONALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: EL DESPERTAR DE UN GIGANTE DORMIDO

TAHINA OJEDA*

RESUMEN:

La Cooperación Sur-Sur (CSS) forma parte de un nuevo paradigma dentro de las relaciones internacionales de América Latina. La misma se ejecuta entre los propios países latinoamericanos y entre éstos y diversos países de Asia y África. Sin duda alguna, la CSS ha abierto un amplio abanico de posibilidades en el mundo de la cooperación internacional, desdibujando en muchos casos los lineamientos de la cooperación tradicional Norte-Sur, e incorporando al terreno una multiplicidad de actores estatales y no estatales, que en los últimos diez años, han impulsado la re-emergencia de la CSS como una herramienta para la integración y la regionalización en América Latina. Desde una perspectiva latinamericanista y con un enfoque de relaciones internacionales, dedicaremos el presente artículo al estudio de esta modalidad de cooperación y a su influencia en la dinámica de regionalización en América Latina, bajo el marco conceptual de los nuevos regionalismos y el regionalismo post-liberal.

PALABRAS CLAVE:

Cooperación Sur-Sur, integración, regionalización, regionalismo, América Latina.

TITLE:

South-South Cooperation and regionalization in Latin America: the awakening of the asleep giant.

ABSTRACT:

The South-South Cooperation (SSC) is part of a new paradigm within the international relations of Latin-America. It is executed between Latin-American countries, and also between these and various Asian and African countries. Without any doubt, the SSC has created lot of possibilities in the international cooperation world, breaking in many cases with the traditional lines of the North-South cooperation and adding multiple state and non-state actors, which during the last ten years, have promoted a new peak of the SCC as a tool for integration and regionalization in Latin-America. From a Latin-American perspective and with an international relations focus, we will dedicate this article to study this form of cooperation and its influence in the regionalization dynamics in Latin-America, under the conceptual framework of the new regionalism and the post-liberal regionalism.

KEYWORDS:

Cooperation, South-South, integration, regionalization, regionalism, Latin America.

***Tahina OJEDA** es investigadora del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM). Licenciada en Estudios Internacionales y Abogada por la Universidad Central de Venezuela, posee el título de Magister en Cooperación Internacional por el IUDC y el de Master Oficial en Estudios Contemporáneos de América Latina por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM. Actualmente es Doctoranda en Ciencia Política en la UCM.

Introducción

Actualmente en las dinámicas económicas y políticas vigentes, la globalización marca la pauta. Genera la ilusión de que todos los países están en las mismas condiciones para obtener los mismos beneficios, siempre y cuando, todos sepan aprovechar sus ventajas comparativas y se adecuen a las leyes establecidas, leyes impuestas aún en el siglo XXI por una mano invisible. Es ilógico pensar que el proceso globalizador es negativo en su totalidad, por el contrario, tiene sus bondades. Lo que no se puede dejar de lado es el hecho de que no todos los países se encuentran en igualdad de condiciones para obtener los mismos beneficios. No es secreto que aún se mantienen determinadas estructuras de dominación que imponen una forma de trabajo económico mundial, de la que es muy difícil que escapen los países del Sur¹. Sin embargo, es posible observar la disposición de éstos para poner en marcha mecanismos de cooperación con los que hacer frente tanto a los aspectos negativos de la globalización, como a las reglas que les son impuestas y que no contribuyen a su desarrollo.

Estos mecanismos de cooperación entre los países del Sur tienen sus raíces en la identificación de problemas comunes y la búsqueda sus soluciones en el relativo éxito de algunos países que alcanzaron niveles importantes de desarrollo socioeconómico en sus regiones, y finalmente, en la existencia de un diálogo político entre los países del Sur, que comprendieron la necesidad de llamar la atención sobre temas claves como la pobreza, el desarrollo o las asimetrías en el sistema económico internacional². De esta manera los países se han agrupado en distintos espacios de diálogo y acción política como el Movimiento de los Países No Alineados en 1955, el Grupo de los 77 (G-77) en 1964, y más recientemente en 2008, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Todas y cada una de ellas con el objetivo de fortalecer los vínculos Sur-Sur.

Las estrategias para la supervivencia en el sistema económico internacional y la búsqueda del desarrollo por las que se han inclinado los países del Sur, y muy especialmente los de América Latina, han sido muy variadas. No obstante, dichas estrategias han resultado en su mayoría conservadoras. Se optó por la integración económica siguiendo ejemplos exitosos como el de la Unión Europea. Así, la balanza se inclinó por el regionalismo abierto y con ello se pretendió imponer un mayor orden político, y obtener mayores posibilidades de incursionar y mantenerse en los mercados internacionales, beneficiando de esta manera a las economías nacionales y regionales. Sin embargo, a fecha de hoy resulta evidente que dichas estrategias no han funcionado en América Latina, quedando aún muchos vacíos que llenar, no sólo en el ámbito económico, sino en el social, en el político y en el cultural.

¹ Sotillo, José Ángel, *La cooperación Sur-Sur y la revitalización de la integración en América Latina*, p. 258.

² Ayllón, Bruno, *América Latina en el Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo*, p. 278

Concretamente en América Latina se está optando en mayor medida por una vertiente alternativa dentro de lo que se conoce como nuevo regionalismo, en donde la estrategia va más allá de la integración económica para la solución de los problemas que aquejan al Sur. Especialmente en el última década, se han ido desarrollando iniciativas que incorporan en sus líneas de acción —además del factor económico— elementos políticos, sociales, energéticos, ambientales, y culturales. Dicha vertiente contiene una visión más amplia que la tradicional economicista, ya que combina los conceptos de cooperación Sur-Sur (en adelante CSS) y de integración regional y subregional en un entramado mayor, que aquí trataremos como regionalización, en el entendido de que “es un proceso mas voluntario que nace de las regiones en formación, donde los estados participantes y otros actores se sienten impulsados a cooperar por una urgencia de unirse con el fin de hacer frente a los nuevos desafíos mundiales”³. En consecuencia, se observa un resurgimiento de los procesos de regionalización en América Latina, los cuales emplean, con mayor fuerza que en otros tiempos, la CSS para el fortalecimiento de los vínculos intrarregionales y la búsqueda de alternativas para conseguir el anhelado desarrollo.

En este mismo orden de ideas, la CSS es entendida como aquella cooperación que otorgan unos países medianamente desarrollados a otros de similar o menor desarrollo relativo en las áreas o sectores en las que han logrado éxitos o han adquirido una experiencia propia, y que se pueden extender mediante diferentes mecanismos de intercambio (técnicos, económicos, científicos, etc.) para contribuir al desarrollo de capacidades en otros países, generando redes de cooperación, no sólo en el ámbito institucional sino en el social.

Se considera la base para el reimpulso de la cooperación intrarregional y entre regiones, pero también como una herramienta para la revitalización de los procesos de regionalización en América Latina, en tanto es una de las maneras de afrontar las necesidades comunes de desarrollo sobre la base de experiencias e historias comunes y principios de mutuo beneficio, solidaridad y complementación económica; incorporando nuevos actores en las relaciones interregionales y dando prioridad a elementos sociales, culturales y políticos que en otros momentos habían estado de lado en las agendas de integración.

Bajo la figura de la CSS diversos gobiernos latinoamericanos han impulsado acciones y programas de cooperación destinados a la complementariedad de las economías, la promoción de un mundo multipolar y el impulso de la integración latinoamericana y caribeña. Intentando construir un concepto propio de región bajo un esquema de solidaridad política, social, energética y económica. Es así

³ Hettne, Björn: “*El nuevo regionalismo y el retorno a lo político*”, p. 955 Disponible en la web: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/5/2/hett1102.pdf>, consultada el 2/10/2009

como se observa una red de relaciones sociales, comerciales, políticas y vínculos diplomáticos, que demuestran un interés en lograr una articulación de esfuerzos para conseguir una unión “diferente” —al menos desde el punto de vista conceptual y discursivo— a los tradicionales esquemas de integración latinoamericanos que se conocen, al regionalismo parcializado y a la subordinación de las políticas regionales a las políticas e intereses foráneos.

El impulso de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), la creación del Banco del Sur, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y Petrocaribe, entre otros, son algunos ejemplos de los esfuerzos en favor de la regionalización que se están gestando ahora mismo en América Latina, donde se emplea la CSS. Ahora bien, el panorama político nos muestra que ante la dinámica presente en el sistema interamericano, los cambios que se viven en los sistemas de gobiernos y la expectativa de creación de un nuevo entramado institucional latinoamericano, la voluntad y la capacidad política de los Estados son fundamentales para pasar de lo retórico a lo tangible. Para ello es importante, por un lado, el reconocimiento de otros actores no estatales que pueden participar e influir en los procesos regionales, y por el otro, el logro de un diálogo constante y franco entre todos los actores involucrados para la armonización de políticas y la puesta en común de intereses.

El reto se plantea con la pluralidad de ideologías presentes tanto en los gobiernos actuales como en los movimientos sociales, ante la disposición que cada uno de los actores tenga para colaborar en el proceso y ceder parte de su soberanía —en el caso de los Estados— al aceptar estructuras supranacionales que tengan un carácter vinculante; así como, frente a los métodos y a las herramientas que se emplean para lograr los necesarios consensos en la integración de una región que sea más productiva e incluyente.

El objetivo central de este artículo es trabajar la CSS y la regionalización como conceptos estratégicos para entender el momento que vive América Latina. Momento que impulsa la creación de una tercera generación dentro de los nuevos regionalismos, con movimientos y dinámicas a favor de la construcción de identidades y espacios regionales que sobrepasan la integración tal y como está concebida hasta los momentos. Dos conceptos que unidos aportan algunas claves para superar las barreras que se le presentan a América Latina en el sistema económico, político y social imperante, para centrarse en la construcción de las bases de una región que ya ha iniciado su proceso de construcción.

1. La cooperación Sur-Sur

Si bien es cierto que la CSS es un tema que está tomando gran relevancia en los

últimos años, no es algo nuevo, registra sus primeras acciones en los años cincuenta en Asia, y posee como antecedentes al Movimiento de Países No Alineados (MNOAL), que desde la Conferencia Cumbre celebrada en Belgrado en septiembre de 1961 tuvo entre sus postulados la *cooperación en plena igualdad entre sus miembros*. De la misma manera el G-77 desde 1964 integra en sus acciones la cooperación técnica y la cooperación económica entre sus miembros, y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) que también desde 1964 realiza acciones de asistencia técnica y de cooperación económica entre países en desarrollo (CEPD).

Ya para la década de los setenta la CSS tomó mayor cuerpo cuando la Organización de Naciones Unidas reconoció una serie de declaraciones, resoluciones y decisiones, así como la importancia de la cooperación entre los países en desarrollo como una manera de reforzar los procesos de desarrollo nacional y de ampliar su capacidad creativa para resolver los problemas de desarrollo. Es así como en 1978, 138 países adoptaron por consenso el *Plan de Acción de Buenos Aires para la Promoción y la Aplicación de la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo* (PABA), el cual "constituyó una expresión de la aspiración de los países en desarrollo de lograr la autosuficiencia nacional y colectiva y de configurar un nuevo orden económico internacional"⁴.

El Plan fue objeto de varias discusiones y reuniones preparatorias entre los países en desarrollo y el PNUD, en las cuales se tomaron en cuenta una serie de criterios importantes, como por ejemplo: a) la soberanía nacional como un aspecto fundamental de toda la cooperación internacional para el desarrollo, lo cual determinaba que las actuaciones y los programas de cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) debían ser fruto del consenso, b) la forma y las modalidades debían reflejar las necesidades, requerimientos e iniciativas de los propios países en desarrollo, c) la CTPD no constituía un fin en sí misma ni un sustitutivo de la cooperación con los países desarrollados, sino que era un complemento de ésta, d) la idea sería apoyar a los Gobiernos en sus propios proyectos de desarrollo interno, y, e) la CTPD debía avanzar en la búsqueda de los objetivos de la autosuficiencia de los países en desarrollo⁵. Por tanto se convirtió en la carta constitutiva de la CSS, y pese a que no quedó plasmado en el documento final todo lo planteado en el anteproyecto, sí se desprendieron una serie de recomendaciones generales que los países signatarios debían conseguir para promover el ambiente propicio para una efectiva cooperación.

Cuadro 1. Objetivos del PABA

- Fomentar la capacidad de los países en desarrollo para valerse de medios propios mediante el aumento de su capacidad creadora para encontrar soluciones a los problemas de desarrollo en consonancia con sus propios

⁴ Gonsalves, Claudine, "La CTPD: mecanismos y perspectivas", p. 21.

⁵ Greño, José: *la cooperación horizontal de los países en desarrollo*. pp. 46-48.

- valores, aspiraciones y necesidades especiales;
- Promover y reforzar entre los países en desarrollo la capacidad colectiva para valerse de medios propios intercambiando experiencias, compartiendo y utilizando sus recursos técnicos en forma combinada y desarrollando capacidades complementarias;
 - Fortalecer la capacidad de los países en desarrollo para identificar y analizar colectivamente los principales problemas con que tropiezan en su desarrollo y para formular las estrategias necesarias para dirigir sus relaciones económicas internacionales, mediante la mancomunidad de los conocimientos de que se dispone en esos países y mediante estudios conjuntos realizados por las instituciones existentes, con miras a establecer el nuevo orden económico internacional;
 - Aumentar el volumen y mejorar la calidad de la cooperación internacional y aumentar la eficacia de los recursos dedicados a la cooperación técnica general mediante la mancomunidad de capacidades;
 - Fortalecer la capacidad técnica existente en los países en desarrollo incluido el sector tradicional, aumentar la eficacia con que se utiliza esa capacidad y crear nuevas capacidades y posibilidades, y en este contexto promover la transferencia de tecnología y pericia apropiadas para los recursos de que disponen esos países y para su potencial de desarrollo, de modo que se afiance su confianza individual y colectiva en sus propias capacidades;
 - Aumentar y perfeccionar las comunicaciones entre los países en desarrollo que lleven a una conciencia más elevada de los problemas comunes y a un acceso mayor a los conocimientos y experiencias disponibles así como a la creación de nuevos conocimientos para enfrentarse con los problemas del desarrollo;
 - Perfeccionar la capacidad de los países en desarrollo para absorber y adaptar la tecnología y la pericia requeridas para satisfacer sus necesidades específicas de desarrollo;
 - Reconocer y solucionar los problemas y necesidades de los países en desarrollo menos adelantados, sin litoral, insulares y más seriamente afectados.
 - Hacer que los países en desarrollo estén en condiciones de lograr un mayor grado de participación en las actividades económicas internacionales y ampliar la cooperación internacional.

Fuente: Elaboración propia con base en el PABA, 1978.

Otro evento de importancia en la evolución de la CSS fue la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo realizada en Caracas (Venezuela) en 1981, que dio nacimiento al *Plan de Acción de Caracas para la CEPD*. Plan que marcaba una serie de acciones concretas para el desarrollo de la cooperación económica ya que fue un proyecto de acción concreto que vino a fortalecer el trabajo que recientemente había iniciado la CTPD. La Conferencia se realizó en una época difícil para el continente americano puesto que estuvo marcado por el deterioro económico sufrido por los países del sur, lo que sin duda afectó al proceso de la CSS, llevándola prácticamente a una situación de estancamiento. En

tal sentido “[...] el escenario que se gestó en el Plan quedó invalidado con la crisis de comienzo de los ochenta. El efecto avasallador de la deuda externa y del impacto de los ajustes macroeconómicos disminuyó hasta el extremo la disponibilidad de recursos, que los países no estaban en condiciones de financiar siquiera las más elementales acciones de cooperación técnica, como lo es por ejemplo el pago de subsistencia de expertos en el país ‘receptor’ de la cooperación [...]”⁶.

Otro elemento importante a considerar en la evolución de la CSS fue la *Declaración de la Reunión Ministerial del Grupo-77* en septiembre de 1994, que hizo un llamado de atención sobre la importancia de la CSS, recomendando que se convocara una nueva conferencia de Naciones Unidas sobre el tema. En esta reunión se discutió la posibilidad de incluir a la CSS como parte integrante del programa de desarrollo de los países del sur, lo que sin duda generó que los responsables de estos temas y a algunos estudiosos se replantearan tanto las ideas y los criterios, como la concepción inicial con la que nació la CTPD, ya que evidentemente no estaba dando respuesta al entorno internacional⁷.

Si seguimos sumando actuaciones, nos encontramos con la Reunión de los países pivotes para la CTPD promovida por el PNUD y realizada en noviembre de 1997 en Chile. En esta ocasión se dieron a conocer las experiencias de cooperación de Asia, África, Europa y América Latina, tanto en el campo de la CEPD como en la CTPD otorgándose un reconocimiento importante y trascendental al trabajo que venía realizando América Latina en este tema. En este mismo sentido se dieron la Conferencia Sur-Sur de Comercio, Inversiones, Finanzas e Industrialización, realizada en San José en el año 1997, el Foro sobre experiencias de cooperación y la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Económica Regional y Subregional entre Países en Desarrollo, celebradas en Bali en 1999.

Con este panorama se observa que la década de los noventa se inicia en el marco de un cambio en el escenario político y económico mundial, abriendo nuevos horizontes para la CTPD, como por ejemplo, la búsqueda de nuevos mercados, la transferencia tecnológica, el intercambio de experiencias en educación y salud, transformación productiva y todo aquello relacionado con una nueva forma de buscar el desarrollo humano⁸.

Al comienzo del nuevo siglo fueron organizadas la Cumbre del Sur de La Habana en abril de 2000, y la X Reunión del Comité Intergubernamental de Seguimiento y Coordinación sobre la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo que tuvo lugar en Teherán en agosto de 2001. En la conmemoración del XV aniversario del PABA en el año 2003 fue declarado el Día Internacional de la CSS promovido por las Naciones Unidas. Se realizó también la II Cumbre del Sur

⁶ *Revista de Ciencias sociales*. “El nuevo rostro de la cooperación técnica”. Disponible en la Web: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/153/15309413.pdf>, consultada el 2/04/09.

⁷ *Íbidem*.

⁸ *Revista de ciencias sociales, ...op. cit.*

en Doha en junio de 2005 con los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de los 77 y China, quienes reafirmaron claramente su decisión de promover la CSS en el marco de un amplio programa de desarrollo. Asimismo, en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, los dirigentes mundiales reconocieron los logros y el gran potencial de la cooperación Sur-Sur, alentando su promoción. En particular, invitaron a los países a que consideraran la posibilidad de apoyar la Unidad Especial de CSS del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a fin de responder eficazmente a las necesidades de desarrollo de los países del Sur.

En 2005 ocurrió un evento, que pese a no estar relacionado directamente con la CSS, contribuyó a reavivar el debate sobre la importancia de la CSS y el papel de los actores involucrados en sus dinámicas de desarrollo. Nos referimos a la Reunión en París del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2005, donde en su declaración final emitió una serie de postulados para mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda.

La *Declaración de París* fue reconocida por países desarrollados y por muchos países en desarrollo. No obstante, despertó polémica y un subsiguiente debate —iniciado por Brasil y seguido por un grupo de países— sobre la terminología de “nuevo donante”, refiriéndose a los actores de la CSS dando por sentado que la CSS es algo reciente. En consecuencia, en la 3ª Reunión del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo realizada en Accra, donde se pretendía acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París, se logró luego de muchas negociaciones y de una postura firme de los países del Sur —encabezados por Brasil— el reconocimiento de la CSS y de los países en desarrollo del Sur como actores involucrado en el proceso de desarrollo en la Agenda de Acción de ACCRA (AAA).

Todas las reuniones y declaraciones mencionadas, representan verdaderos hitos en la evolución de la CSS tal y como la conocemos en la actualidad. No obstante existen muchas otras actividades y reuniones de grupos de países que se asocian para determinados proyectos de cooperación de diferente tamaño e impacto y cuya enumeración resultaría improductiva en estos momentos.

1.1. La CSS en el Sistema Internacional de la Ayuda

La CSS no es reconocida formalmente como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) tal y como la concibe el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Por lo tanto aún no es contabilizada numéricamente en los esfuerzos mundiales por contribuir al desarrollo. Así pues, ante el Sistema Internacional de la Ayuda, la CSS sigue siendo algo un poco *sui generis* generando tanta expectativa como desconfianza.

En el ámbito multilateral la CSS fue manejada en sus inicios desde la ONU, constituyendo en 1972 un grupo de trabajo para la CTPD que participó en la Conferencia de Naciones Unidas sobre CTPD de 1978 en Buenos Aires —de

la que derivó el PABA—. Asimismo en 1979 conformó el Comité de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) para la CSS, cuya principal función era hacer seguimiento a la implementación del PABA. Por su parte, dentro del PNUD fue creada la Unidad Especial de CSS en 1978 cuya función es coordinar la CSS en el sistema de Naciones Unidas. Esta unidad gestiona el Fondo Fiduciario para la CSS y el Fondo Fiduciario Pérez Guerrero para la CTPD/CEPD y moviliza la ayuda mundial a la CSS⁹.

Desde las dependencias de la ONU la CSS en sus inicios fue concebida como una actividad meramente de intercambio de experiencias técnicas, como una forma de contribuir con el vecino en áreas en las que algunos países habrían logrado mayores niveles de desempeño. Al manejar la premisa de que no era un sustituto de la cooperación tradicional, se descansó mucho en la guía y el monitoreo del organismo multilateral. Luego de haber constatado un incremento de los intercambios de los flujos de capital, de conocimientos, de experiencias técnicas —en una gran variedad de áreas—, con la incorporación de la cooperación triangular para el financiamiento de proyectos en la región, y la profesionalización cada vez mayor del sector de la cooperación internacional, la CSS se fue perfilando como una alternativa —aún por consolidar— a la cooperación tradicional, siendo los propios actores del Sur los responsables de trazar sus programas de acción y valorar sus resultados y dejando a los organismos internacionales la labor de observación de los procesos y la posible evaluación del impacto en la región.

1.2. Conceptualización de la cooperación Sur-Sur

Bajo una óptica neorrealista¹⁰ algunos teóricos de las relaciones internacionales consideran a la CSS como una especie de “concepto romántico” elaborado por los desposeídos del sistema internacional y cuyo objetivo primordial es resistirse a la capacidad que poseen los países industrializados del Norte. Otros, con un enfoque socialconstructivista¹¹ enfatizan la autoconfianza, y es quizá, más constructiva al poseer una mayor consonancia con las aspiraciones y proyectos de los países del Sur¹².

La CSS se ha considerado la base para la promoción, no sólo del desarrollo, sino también de los valores más amplios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Entre ellos los de promover el progreso social, elevar el nivel de vida dentro de

⁹ Ayllón, Bruno: “CSS y gobernanza multilateral del sistema de la ayuda: implicaciones para la cooperación española”

¹⁰ Los neorrealistas ven la estructura del sistema internacional como una distribución de capacidades materiales porque enfocan su objeto a través de un lente materialista. Véase el trabajo de Julia Schüneman: *Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación socialconstructivista*.

¹¹ El socialconstructivismo defiende la tesis de que las estructuras de asociación humana son predeterminadas más por las ideas compartidas que por las fuerzas materiales, y por ende dadas por la “naturaleza”, y que las identidades e intereses de los actores son más bien construidas por las ideas que comparten. Véase al respecto el trabajo de Julia Schüneman.

¹² Rojas, Carlos. *La cooperación Sur-Sur y el caso chileno. Propuestas, desafíos y balances*. Disponible en www.mundopolitico.cl, consultada el 15/04/09.

un concepto más amplio de la libertad y asegurar la paz y estabilidad duraderas¹³. A día de hoy representa una de las maneras de afrontar las necesidades de desarrollo por medio de acuerdos colaborativos entre los países, es un proceso vinculado al objetivo de que dos o más países consigan desarrollarse a través del intercambio de tecnología, experiencias, recursos, conocimiento tecnológico, etcétera. Es una fórmula además, que ofrece dos ventajas principales: un coste económicamente bajo, y un impacto rápido y directo sobre la población destinataria¹⁴.

“Se define como la cooperación que ofrecen los países en vías de desarrollo o mediano desarrollo a otros países que se encuentran en un proceso de similar desarrollo. La diversidad entre los niveles de desarrollo, exige diferentes métodos para vencer el subdesarrollo, proporcionando un mayor ámbito para la cooperación Sur-Sur”¹⁵.

En sus inicios, con el PABA, lo que hoy conocemos como CSS era concebida como CTPD, y fue pensada como un medio para crear la comunicación y fomentar una cooperación más amplia y efectiva entre los países en desarrollo. Asimismo se definió como un proceso multidimensional bilateral, multilateral y/o subregional, de índole regional o interregional, organizada por los gobiernos y entre los gobiernos, para promover la participación de las organizaciones públicas, las organizaciones privadas y los particulares.

Si bien es cierto que este primer paso fue muy importante para el Sur y representó un marco general, muchos han sido los cambios que desde la realidad, las necesidades y la propia dinámica de los gobiernos y las relaciones intrarregionales se han dado. Motivo por el cual la definición de CTPD ha venido poco a poco quedándose corta. Por ello hoy se incorpora a la tradicional CTPD la CEPD, la cooperación financiera, la cooperación política, la cooperación cultural y la cooperación en proyectos social, entre otras.

La cooperación económica es una parte fundamental de la CSS y el comercio es un indicador de intercambio económico entre países en desarrollo, por tanto muestra niveles de cooperación económica. Sin embargo el comercio no es un componente en sí de la CSS¹⁶. Este elemento es importante señalarlo pues, es usual la confusión en la práctica de que el comercio es cooperación. Lo que sí podemos considerar cooperación es el alineamiento de estrategias y mecanismos para facilitar el intercambio de bienes y servicios, pero no la actividad como tal. La cooperación económica se enfoca en la búsqueda de crecimiento y desarrollo sostenible de los estados miembros a través de la promoción de un desarrollo más

¹³ Comité de alto nivel de CSS, 15º período de sesiones Nueva York, 29 de mayo a 1º de junio de 2007.

¹⁴ Informe de la SEGIB, *La CSS en Iberoamérica 2007*. Pág. 57

¹⁵ Sotillo, José Ángel, ... *op. cit.*, p. 260

¹⁶ Francisco Simplicio, (11 de julio 2008). Ponencia en el curso de “Asistencia técnica y cooperación entre países del sur” de la FIIAPP, Madrid.

balanceado y armonioso de su estructura de producción y mercado.

Este entramado de líneas diversas ha dado pie a una visión mas amplia del término CSS, superando la básica CTPD, pasando ésta a formar parte de la anterior. Este tipo de cooperación no puede ser medida igual que la AOD Norte-Sur, por cuanto la AOD se monitorea a través los flujos financieros entre los países "socios". La CSS incluye acuerdos de colaboración que no siempre son cuantificables en términos monetarios. La CSS se maneja bajo un esquema de mutuo beneficio para el que habrá que diseñar indicadores y mecanismos especiales y consensuados para medir y hacer seguimiento en la región.

1.3. La naturaleza de sus actores

Al encontrarnos frente a un concepto en el que aún no hay consenso nos encontramos ante una dificultad: la naturaleza y denominación de los actores. En principio la CTPD entendía la cooperación desde la acción de los gobiernos. Por ello, sólo tales serían los actores involucrados y su naturaleza evidentemente sería pública y gubernamental. Hoy en día, con la evolución de las relaciones internacionales y el reconocimiento de otros actores no estatales, también en la CSS se comienzan a tomar en cuenta a los gobiernos locales, las organizaciones no estatales, las ONG, los movimientos sociales y las redes transnacionales como actores involucrados en la CSS y por ende en los procesos de desarrollo en América Latina.

Ahora bien, entre los actores naturales de la CSS —los propios países y organizaciones del Sur— no había surgido la discusión sobre cuál sería su nombre de pila. Todos, y tal vez de manera implícita, habrían de considerarse "cooperantes". Con el surgimiento de la literatura moderna sobre las nuevas modalidades de cooperación para referirse a lo que no es AOD, bajo un criterio de "novedad", se les asignó la denominación de "nuevos donantes", "donantes emergentes" o "nuevo donante bilateral". Aún no hay conclusiones con respecto al término, puesto que, pese a parecer una cuestión meramente terminológica trae consigo elementos para la reflexión tanto en el campo político como en el técnico.

La cuestión terminológica trae consigo implicaciones políticas para los países del Sur, quienes rechazan el término "nuevos donantes" o "donantes emergentes", por varias razones. En primer lugar, no estamos en presencia de una nueva cooperación. Así que el reconocimiento político de ese trabajo es importante para sus actores. En segundo lugar, el término donante emergente ha sido rechazado por los países del Sur "por haber sido empleado en el ámbito del CAD/OCDE donde ellos no tienen presencia ni influencia"¹⁷, además este término se acuña en el marco de la nueva arquitectura de la ayuda y no todos los países del Sur se sienten identificados con las dinámicas que conllevan a esa nueva arquitectura ni con sus agendas.

¹⁷ Ayllón, Bruno, "La importancia de llamarse...¿donante emergente? ¿cooperante? ¿nuevo donante bilateral? ¿nuevo actor del desarrollo internacional?".

2. El Regionalismo en América Latina

En el presente artículo se emplean los conceptos de regionalismo y regionalización sustentados en los estudios realizados por Björn Hettne, entendiendo al regionalismo como el proceso de construcción de una región, y a la regionalización, como el proyecto político para la construcción de una región. Distinción que permite “la separación entre los discursos o proyectos regionales y las prácticas concretas de regionalización, y reconocer más fácilmente la relevancia de los aspectos históricos, políticos, sociales, culturales y simbólicos, en los procesos de construcción regionales, así como la existencia de una multiplicidad de actores y estrategias, que puedan actuar como impulsores y/o detractores del proceso”¹⁸.

La literatura es abundante sobre los temas de regionalismo, sin embargo, el término sigue siendo difuso e impreciso, en parte, porque es un fenómeno en constante movimiento y que depende de muchos factores sociales, políticos, económicos y jurídicos para su concreción. Además de Hettne, resultan interesantes los trabajos y las percepciones de otros autores que se han aventurado en la conceptualización del regionalismo y la regionalización, entre ellos, Bernal-Meza y Masera¹⁹ y Casas²⁰, por ejemplo.

Bernal-Meza y Masera analizan los aspectos económicos y políticos de ambos conceptos, al señalar que “si la regionalización es el proceso mediante el cual se conforman áreas regionales de comercio en la economía mundial, el regionalismo es tanto el sistema de ideas que actúa como teoría de la diversificación de los espacios de integración en el escenario internacional, como el criterio normativo que permite la formulación de políticas orientadas a la construcción de esquemas institucionales regionales. [...] La regionalización es, entonces, tanto el proceso de creación específica de un espacio común, como el resultado de la puesta en marcha de la integración”²¹.

Casas por su parte, profundiza en la dimensión constitutiva del término, al referirnos que el concepto de regionalismo contiene en sí los de cooperación regional e integración regional o subregional, siendo un concepto mucho más amplio que éste, al ir más allá del intercambio comercial y de la cooperación concreta entre países.

Los procesos de regionalización han recorrido un largo trecho desde que los líderes independentistas de América Latina plantearon la idea de la unidad de la región. Ya Simón Bolívar en su Carta de Jamaica en 1815 preveía la importancia

¹⁸ Cabezas, Almudena, *Redes de mujeres y regionalismos en América Latina durante el proceso de negociaciones del ALCA*.

¹⁹ Véase Bernal-Meza, Raúl y Masera, Gustavo, *El retorno del regionalismo. Aspectos políticos y económicos en los procesos de integración internacional*.

²⁰ Casas, Ángel. “El nuevo regionalismo latinoamericano: una lectura desde el contexto internacional”. *Revista de economía mundial*.

²¹ Bernal, Raúl y Masera, Gustavo, ... *op. cit.*

estratégica de conformar los Estados Unidos de América del Sur. Sin embargo, el planteamiento de aquellos visionarios independentistas era diferente. Se asumía que para lograr la verdadera independencia y la integración (bajo una visión que hoy encuadraría dentro de la regionalización) había que manejar primero las variables sociales, culturales y políticas, antes que la económica. Estos elementos fueron dejados de lado en las siguientes generaciones por la influencia, en gran medida, de los organismos internacionales y por un sistema que comprendía que la economía era lo más importante.

El contexto ahora es diferente, siempre y cuando tomemos en cuenta que en el siglo XX los regionalismos surgieron básicamente por motivos económicos y políticos, dadas las dinámicas internacionales, así como, los factores económicos y políticos internos de cada país. Luego de la crisis de 1929, cuyas secuelas se sintieron dramáticamente en el Sur, el sueño de la unidad política cedió paso al proyecto económico del Mercado Común Latinoamericano. Ya no se trataba tanto de la expectativa política de la "Patria Grande" de Bolívar, sino de coordinar capacidades económicas y productivas para hacer frente a los retos económicos que se asomaban en la región²².

El expresidente chileno, Eduardo Frei, reflexiona sobre el hecho de que el pensamiento estratégico de los libertadores se fue perdiendo en la medida en que se convertían en Naciones caudillistas y desconectadas unas de otras, donde a pesar de que tener una base económica, se descuidó la base política. La base política se recuperaría en adelante con las iniciativas de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centoamericano (MCC) y el Pacto Andino, pero se perdió nuevamente por no considerar la viabilidad económica de las mismas y el fenómeno de la globalización, para lo cual, las economías latinoamericanas no estaban preparadas, con lo que, "La ALALC resultó especialmente decepcionante [...]. Fue reemplazada en 1980 por un organismo menos ambicioso e igualmente moribundo, denominado Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)"²³. Con la ALADI se pretendió atender sólo la base económica con el intercambio de productos, y se dejó de lado la base cultural y otros aspectos, como la movilidad de personas, por ejemplo.

Formalmente hablando, la regionalización en América Latina, en su primera etapa —o primera generación—, estuvo marcada por la creación de acuerdos de integración económica donde los pequeños agrupamientos intentaban, por una parte, expandir sus mercados en una región determinada y, por otra, proteger sus economías de las inestabilidades que les proporcionaba el sistema internacional

²² Maira, Luis. "La Comunidad Suramericana de Naciones y las perspectivas de la integración", en Altmann, Josette y Rojas, Francisco. *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, pp. 123-144.

²³ Dosman, Edgar (ed), Raúl Prebisch. *El poder, los principios y la ética del desarrollo*, 2006, p. 108

vigente, todo esto mediante una estrategia de sustitución de importaciones y desarrollo endógeno.

El objetivo general de dichos acuerdos era “impedir el agotamiento de estas políticas de desarrollo económico y crear economías de escala a través del surgimiento de un mercado regional, pero manteniendo las barreras a las importaciones extrarregionales”²⁴. En una segunda etapa —o segunda generación— se impulsaron agendas un poco más abiertas que no sólo incluían acuerdos de libre comercio o uniones aduaneras, sino que incorporaban regímenes de inversión, cuestiones fronterizas, política ambiental y laboral, aunque de forma tangencial y poco articulada entre los países de un mismo bloque. Esta generación de regionalismos fue conocida como la etapa del “regionalismo abierto”.

Uno de los rasgos característicos de la regionalización en América Latina, desde su gestación, fue el surgimiento de instituciones débiles que no podían garantizar el funcionamiento adecuado de sus mecanismos de coordinación, la poca o ninguna participación —e incidencia— de los actores no estatales y, la concentración en temas profundamente económicos que no derivaron en mejoras de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Todo esto se da en un marco de grandes niveles de pobreza y desigualdades sociales y económicas, lo cual constituye uno de los principales retos para América Latina, muy a pesar de las mejoras económicas que se han observado en determinados momentos. Con ello, los diversos modelos y programas nacionales —individuales— de desarrollo reducen las oportunidades de construcción de una visión compartida de región, el debate sobre si se debe optar por un modelo de desarrollo endógeno con una visión sistémica —apoyado en el robustecimiento de los vínculos Sur-Sur— o un modelo aperturista de fortalecimiento de las relaciones Norte-Sur, impulsa el desarrollo de tres propuestas de modelos regionales²⁵:

- “Un primer modelo de desarrollo se enlaza con el desarrollo del mercado”.
- “Un segundo modelo donde se busca un equilibrio entre Estado y mercado, poniendo especial énfasis en la protección social”.
- “Un tercer modelo centrado en el Estado y la reafirmación de sus capacidades”.

El centro del debate ha de sustentarse en qué modelo de desarrollo se quiere para América Latina, los mecanismos que se emplearan y qué apoyos se requieren para lograrlo. En tal sentido, la definición de estos elementos conllevará,

²⁴ Morales, María, ... *op. cit.* p. 68

²⁵ Altmann, Josette y Rojas, Francisco, *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. p. XXII.

inexorablemente, la puesta en marcha de un diálogo franco y colocar sobre la mesa los intereses y las voluntades, a fin de plantear los distintos escenarios para la regionalización. Lo que no hay que perder de vista es que la regionalización es un proyecto político con una base económica y cultural que deben ir en sintonía para deconstruir y repensar el futuro de América Latina como una región o con un conglomerado de entidades individuales que constituyen América del Sur. Eso, ya el tiempo lo develará.

Según el enfoque manejado hasta el momento por Maira y Frei, se ha intentado recuperar la visión estratégica con la creación del MERCOSUR, la metamorfosis del Pacto Andino en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la creación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y otros proyectos más recientes de integración en materia de infraestructuras como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA), o la integración en el campo energético a través de Petrocaribe o Petrosur, y más recientemente la UNASUR²⁶.

Con todo esto, observamos que se encuentra en curso un enorme proceso que acerca unos países con otros, con sus avances y sus retrocesos, con la tarea de hacer valer un nuevo sentido común con el que los actores del complejo proceso de regionalización comprendan que se necesitan unos a otros para funcionar mejor, evitando que se sigan proliferando iniciativas que aumenten la burocracia regional, incrementen las declaraciones sin futuro, con las cuales se pierda nuevamente el impulso y la confianza, ahora, en esta tercera generación de los procesos de regionalización en América Latina.

2.1. Una tercera generación en los procesos de regionalización en América Latina

El agotamiento del "regionalismo abierto" o de una segunda generación de regionalismos, así como, su relación con los cambios económicos y políticos que se han vivido en América Latina y en el mundo, son elementos que permiten hacer una convergencia entre diversos puntos de inflexión y la emergencia de lo que en este artículo hemos considerado es una tercera generación de regionalismos dentro de los nuevos regionalismos en América Latina.

Aún teniendo enfoques distintos, y en ocasiones contradictorios, estas propuestas se caracterizan por²⁷:

²⁶ Frei Ruiz-Tagle, Eduardo, ... *op. cit.*, pp. 116-117

²⁷ Sanahuja, José Antonio, "Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: crisis y cambio en la integración latinoamericana", en Martínez, Laneydi, Peña, Lázaro y Vázquez, Mariana, *Anuario de la integración regional de América Latina y El Caribe*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, p. 22

- “la primacía de la agenda política, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil”;
- “otorgar mayor papel a los actores estatales, en el marco de las agendas económicas del “post-consenso de Washington”, de carácter “desarrollista”, distanciándose así de las estrategias del regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial y el protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado”;
- “poner mayor énfasis en una agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación sur-sur, o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad”;
- “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, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región”;
- “mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al tiempo, facilitar el acceso a mercados externos”;
- “más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo”; y
- “la búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración”.

Vistas las características que presentan estos nuevos regionalismos, también conocidos como regionalismos “post-liberales”, se observa la existencia de varios factores que pueden contribuir a explicar el surgimiento de propuestas modernas de regionalización enmarcadas en el ámbito de la CSS a partir del año 2001, como el ALBA y la UNASUR, entre ellos los siguientes:

- La reconfiguración del mapa político latinoamericano, que ha contribuido al ejercicio de una cooperación más abierta y más enfocada a sectores no tradicionales como la energía y los proyectos sociales.
- El interés común por aumentar el peso de América Latina en la arena internacional y por influir en la redistribución del poder mundial.
- El ideal integracionista en el imaginario colectivo de América Latina y en los discursos gubernamentales y líderes políticos.

- El reimpulso de la CSS a través de su incorporación como eje fundamental en las políticas exteriores de la gran mayoría de los gobiernos latinoamericanos.
- El incremento de los recursos financieros en la región y especialmente en los países que mayoritariamente influyen en la difusión de la CSS y la integración, por ejemplo Venezuela y Brasil.

De los factores antes mencionados, retomamos la idea de que con el reimpulso de la CSS y el giro hacia la izquierda, en la última década, se ha logrado influir en las agendas de cooperación, poniendo mayor atención a los temas sociales, dejando un poco de lado las concepciones tradicionales en las que la CSS era simplemente asistencia técnica en proyectos concretos cuyos destinatarios generalmente eran las mismas administraciones públicas.

Con la llegada del siglo XXI y el viraje a políticas de mayor de corte social y desarrollistas, la gran mayoría de los países en América Latina fortalecen sus vínculos políticos, y con ello, la oferta de cooperación de los países con más fuerza económica y política se expande.

Con la ampliación de las redes de cooperación, los vínculos entre los países se estrechan, generando en muchos casos espacios de solidaridad política, aunque matizando un poco, habría que observar cada una de las relaciones bilaterales de los países para ver que aún queda mucho por hacer: aún están vigentes viejos conflictos fronterizos como los de Chile y Bolivia; polémicas y discusiones entre países ideológicamente opuestos como Venezuela y Colombia; problemas de tipo económico por la acciones unilaterales de países grandes como Brasil y Argentina frente a sus vecinos; y el colapso de los esquemas tradicionales de integración, entre otros aspectos, que lejos de generar consensos, trae más confrontaciones innecesarias que no hacen ningún bien al proceso de regionalización.

Ahora bien, si centramos la vista sólo en el árbol y no en el bosque, es decir, si nos concentramos nada más que en que cada país es diferente uno del otro, en las relaciones bilaterales y en los conflictos que aún persisten entre los gobiernos, no podremos ver con claridad que, a pesar de todo eso, hay una tendencia hacia un creciente consenso sobre ciertos objetivos de integración y de regionalismo.

Esto nos lleva a pensar que las nuevas propuestas como el ALBA, el Banco del Sur y la UNASUR, por ejemplo, son muestras de que los países están dispuestos a conformar esquemas frescos y a hacerse con las riendas de su propio desarrollo, y que, aunque aún no están consolidadas y es muy pronto para predecir su éxito, desde el punto de vista académico es interesante su estudio puesto que representan en la evolución de las relaciones internacionales de América Latina, un elemento de

ruptura en el sistema tradicional de la ayuda y de la CSS.

Conclusiones

El concepto de regionalización manejado en este artículo contiene en sí los de cooperación Sur-Sur e integración regional o subregional, ya que estamos en presencia de algo mucho más amplio, que sobrepasa la noción de intercambio comercial y de cooperación puntual entre países, como bien lo explica Casas.

Se entiende entonces que el regionalismo y la integración no deben ser tomados como sinónimos ya que ambos son conceptos diferenciables, aunque hemos de admitir que con fronteras difusas. Mientras que el regionalismo, desde un punto de vista geopolítico, se concentra en la construcción de regiones, la integración, por su parte, es sólo un modo en el que diversas partes se ponen de acuerdo para conseguir determinados objetivos económicos muy puntuales, no necesariamente como parte de un conjunto mayor, con lo cual, no es el resultado en sí de un proceso sino el camino para lograr objetivos puntuales.

Otro aspecto que consideramos relevante para la diferenciación de ambos conceptos es que en el proceso de construcción de regiones participan varios actores, tanto los que generan el discurso y el proyecto político, como aquellos que en la práctica real dan vida al imaginario colectivo regional por medio de las acciones transnacionales. Estos son las organizaciones civiles, los movimientos sociales y colectivos de lucha (mujeres, indígenas, afrodescendientes, etc.), los sindicatos, las organizaciones no lucrativas, los intelectuales y las universidades, entre otros, quienes trabajan día a día para construir o deconstruir una región. Mientras que en la integración participan los Estados, las empresas y los organismos internacionales especializados en temas económicos.

Lo dicho hasta el momento no implica que los esfuerzos realizados hasta la fecha con la creación de los esquemas de integración existentes sean descartables, si no todo lo contrario, forman parte de un proceso de aprendizaje. Los procesos vigentes en la actualidad y las nuevas propuestas nos llevan a pensar que no todo está perdido y que nos encontramos en un momento de inflexión en el que es determinante tomar el rumbo correcto y aprovechar el impulso para la realización de los necesarios cambios estructurales que generen los cimientos de una verdadera integración y de una regionalización coherente.

La CSS ha demostrado ser una herramienta para la construcción de alianzas que trascienden lo económico, pero que no lo descuida, y posee en sus entrañas un complejo entramado que desde sus orígenes ha contemplado la cooperación económica, política, técnica y científica, entre muchas otras. Se sustenta sobre

unos principios que responde, más que a una ideología concreta, a una necesidad real de desarrollo y que busca la justicia social y la paz. Eso es absolutamente compatible con una regionalización que pretenda, como la de esta nueva generación de regionalismos, conseguir la superación de la pobreza, la erradicación de las asimetrías, fortalecer la posición del Sur en el sistema político y económico internacional e incidir en la redistribución del poder mundial.

Sin duda alguna el camino es largo y aún es pronto para asumir el éxito de las iniciativas propuestas, pero también es pronto para predecir su fracaso. Lo que sí queda claro, es el hecho de que los discursos creados y las tensiones ideológicas entre los actores distan mucho de allanar el terreno minado tras décadas de tropiezos y errores cometidos.

Pensar en los regionalismos en América Latina a día de hoy, y trasladarlos a la arena de la CSS y de las relaciones internacionales, parece, a la luz de las teorías clásicas un ejercicio rupturista. Sin embargo nos adentramos en un contexto en el cual podemos combinar los debates actuales, por medio de los cuales concluimos que la necesidad de unirse y de cooperar se conforma como una reacción frente a las dinámicas actuales de la globalización.

Así las ideas fuerza que destacamos son:

- La cooperación Sur-Sur se convierte en el eje fundamental en la revitalización de los nuevos procesos de regionalización en América Latina en esta última década.
- Estamos en presencia de una oferta CSS cada vez más diversificada y que amplía las áreas estratégicas en las agendas regionales.
- El proceso de regionalización en América Latina se encuentra en un momento de ruptura y de construcción de nuevas propuestas.
- El ALBA y la UNASUR representan una nueva generación de regionalismos marcados por la CSS desde su nacimiento. En ambos casos no son comparables con los procesos vigentes, ya que, el primero se presenta como una alianza política más que un esquema de integración económica, y el segundo, plantea una visión mucho más ambiciosa que superpone a la economía temas transversales como lo social, lo político y lo cultural.
- Estamos ante agendas políticas con un sustrato económico y cultural importante, pero que buscan resolver los problemas de la integración económica por la vía política, convulsionando los cimientos de una región en construcción que comienza a despertarse luego de un largo y profundo

sueño.

Bibliografía

- ALTMANN, Josette y ROJAS, Francisco (eds.), *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Fundación Carolina y Siglo XXI, Madrid, 2008.
- AYLLÓN, Bruno, "América Latina en el Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo". En SOTILLO, José Ángel y AYLLÓN, Bruno (coords.), *América Latina en construcción. Sociedad, política, economía y relaciones internacionales*, IUDC y La Catarata, Madrid, 2006, ps. 242-291.
- AYLLÓN, B., *La importancia de llamarse...¿donante emergente? ¿cooperante? ¿nuevo donante bilateral? ¿nuevo actor del desarrollo internacional?* Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), marzo 2009, http://eurolatin.fride.org/?page_id=196. [Consultado el 15/06/2010]
- AYLLÓN, B., *Cooperación Sur-Sur (CSS) y gobernanza multilateral del sistema de la ayuda: implicaciones para la cooperación española*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Junio 2009, <http://www.fride.org/publicacion/620/espana-la-css-y-la-gobernanza-multilateral-del-sistema-de-ayuda>. [Consultado el 16/06/2010]
- Bernal, Raúl y Masera, Gustavo. El retorno del regionalismo. Aspectos políticos y económicos en los procesos de integración internacional, *Cadernos PROLAM/USP*, año 8, 2008, vol. 1, p. 173 – 198, disponible en la web: www.usp.br/prolam/downloads/2008_1_7.pdf [Consultada el 25/02/2009].
- CABEZAS, Almudena. *Redes de mujeres y regionalismos en América Latina durante el proceso de negociaciones del ALCA*, 2008, mimeo.
- Casas, Ángel. El nuevo regionalismo latinoamericano: una lectura desde el contexto internacional. *Revista de Economía Mundial*, enero, 2002, disponible en: http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-32286033_ITM [Consultada el 08/07/2009].
- COMITÉ DE ALTO NIVEL DE CSS, *15º período de sesiones*, Nueva York, 29 de mayo a 1 de junio de 2007.
- DOSMAN, Edgar (ed.), *Raúl Prebisch. El poder, los principios y la ética del desarrollo*, BID-INTAL, Buenos Aires, 2006
- FREI, Eduardo. "Nuevos escenarios y nuevos temas de la integración", en Altmann, Josette y Rojas, Francisco. *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Fundación Carolina y Siglo XXI, Madrid, 2008.
- GREÑO, José, "la cooperación horizontal en los países en desarrollo". *Revista de Política Internacional*, Nº 162, 1972, http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/13/RPI_162_043.pdf [Consultada el 12/07/2010]
- Hettne, Björn, "El nuevo regionalismo y el retorno a lo político". *Comercio Exterior*, noviembre, 2002, <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/5/2/hett1102.pdf> [Consultada el 02/10/2009].
- MAIRA, Luis. "La Comunidad Suramericana de Naciones y las perspectivas de la integración", en ALTMANN, Josette y ROJAS, Francisco. *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Fundación Carolina y Siglo XXI, Madrid, 2008.
- MORALES, María, "Un repaso a la regionalización y el regionalismo: Los primeros procesos

de integración regional en América Latina”, *Confines*, nº6, agosto-diciembre 2007, ps.66-80. <http://confines.mty.itesm.mx/> [Consulta el 27/07/2009]

SANAHUJA, José Antonio. “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: crisis y cambio en la integración latinoamericana”, en MARTÍNEZ, Laneydi, PEÑA, Lázaro y VÁZQUEZ, Mariana, *Anuario de la integración regional de América Latina y El Caribe*. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, 2008.

SOTILLO, José, “La cooperación Sur-Sur y la revitalización de la integración en América Latina”, en CAIRO, Heriberto; PRECIADO, Jaime y ROCHA, Alberto, *La construcción de una región. México en la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*. IUDC y La Catarata, Madrid, 2007, ps. 257-268

LA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL Y LOS PILARES INSTITUCIONALES DEL MERCOSUR: UN EXAMEN EMPÍRICO

ANDRÉS MALAMUD*

RESUMEN:

El éxito relativo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es una paradoja para la mayoría de las teorías de integración regional. Esto es así porque, a pesar de carecer de rasgos como niveles significativos de interdependencia previa (factor de demanda) o instituciones regionales importantes (factor de oferta), ha alcanzado progresos remarcables. Para abordar esta paradoja se ha argumentado que la labor del MERCOSUR recae en la diplomacia presidencial. Tal mecanismo es entendido como el recurso para dirigir las negociaciones entre los presidentes nacionales siempre que una decisión crucial ha de ser tomada o un conflicto crítico solventado. Este artículo argumenta que la diplomacia presidencial, entendida como política, la diplomacia de cumbre en oposición a la diplomacia profesional institucionalizada, es insuficiente para tomarse en consideración en el desarrollo de MERCOSUR. A través del análisis empírico de tres episodios críticos, el artículo muestra como las estructuras institucionales, modeladas por el sistema de gobierno de los países miembros, han apoyado intervenciones presidenciales y, por consiguiente, el proceso de integración regional.

PALABRAS CLAVE:

América Latina, integración económica, integración política, MERCOSUR, relaciones económicas internacionales.

TITLE:

Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR. An Empirical Examination.

ABSTRACT:

The relative success of the Southern Common Market (MERCOSUR) is a puzzle for most theories of regional integration. This is due to its having achieved remarkable progress in spite of lacking features such as significant levels of previous interdependence (demand factor) or major regional institutions (supply factor). To account for this puzzle, it has been claimed that the operation of MERCOSUR rests on presidential diplomacy. Such a mechanism is understood as the resort to direct negotiations between the national presidents whenever a crucial decision has to be made or a critical conflict solved. This article argues that presidential diplomacy—understood as political, summit diplomacy as opposed to institutionalized, professional diplomacy—is insufficient to account for the performance of MERCOSUR. Through the empirical analysis of three critical episodes, the article shows how institutional structures, shaped by the system of government of the member countries, have sustained presidential intervention and, hence, the process of regional integration.

KEYWORDS:

South America, economic integration, political integration, MERCOSUR, international economic relations.

* **Andrés MALAMUD** es investigador auxiliar no Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa.

Los derechos para traducción y reproducción nos han sido concedidos por la Latin American Studies Association (LASA).

Introducción

La experiencia del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) no encaja con las teorías dominantes de integración regional. Las dos corrientes actuales más relevantes, concretamente el intergubernamentalismo liberal (Moravcsik 1998) y la gobernanza supranacional (Sandholtz y Stone Sweet 1998), consideran a la sociedad como punto de partida para la integración, como actores transnacionales que incrementan sus intercambios y subsecuentemente apelan a autoridades nacionales o transnacionales para ajustar regulaciones y políticas a una nueva situación. Estos enfoques hacen uso de las evidencias recogidas del caso único de la Unión Europea (UE). MERCOSUR, sin embargo surgió a raíz de la voluntad política de gobiernos nacionales, y sólo después se generó una demanda pública para una ulterior integración (Malamud 2003).

El intergubernamentalismo liberal ve la interdependencia económica como una fuerte condición previa para la integración. Al aumentar la liberalización del comercio, la dependencia de las exportaciones y del comercio intra-industrial, surgen mayores presiones para la integración. Las instituciones regionales están así concebidas como mecanismos para blindar y hacer cumplir los acuerdos, más que como actores autónomos o como una más amplia arena política. A pesar del peso crucial que este enfoque atribuye a los estados nacionales, la decisión tanto de agrupar como de delegar poder a nivel regional es visto como algo inevitable para permitir niveles más altos de interacción compleja. La historia del MERCOSUR, sin embargo, se desarrolla en contra de estos dos argumentos: primero, no emerge ni de una creciente interdependencia económica ni de demandas sociales; segundo, no ha creado una estructura institucional significativa.

La teoría de la gobernanza supranacional, por otra parte, enfatiza la relevancia de cuatro actores en el avance de la integración europea: los estados nacionales, los actores transnacionales, la Comisión Europea, y el Tribunal Europeo de Justicia. Estas dos últimas son instituciones supranacionales que no existen en MERCOSUR, un hecho que, añadido a la falta de importancia de los actores transnacionales, ha dejado a los estados nacionales como actores todopoderosos.¹ Stone Sweet y Sandholtz (1998, 19) también han dado importancia a “la lógica institucionalización basada en la regla”, que lleva a los actores transnacionales a demandar reglas más claras y predecibles a medida que la interdependencia aumenta. Mientras la creciente interdependencia ha creado la necesidad de manejar un mayor número de problemas de crisis y coordinación, en MERCOSUR, los actores transnacionales parecen demandar decisiones particulares más que reglas generales. Para esta cuestión, en conjunto, los presidentes nacionales han sido percibidos como más capaces, más accesibles, más sensibles, más efectivos, más rápidos que ningún otro actor para alcanzar las decisiones.

¹ La mayor diferencia con el intergubernamentalismo liberal es que los gobiernos nacionales no responden ni a presiones domésticas ni a crecientes interdependencias, pero sí toman la iniciativa para reivindicar la integración.

Es común afirmar que el funcionamiento de MERCOSUR se ha basado fundamentalmente en la diplomacia presidencial (Danese 1999; Nuñez 1997). Este mecanismo es entendido como el recurso tradicional para negociaciones directas entre presidentes nacionales cada vez que se ha de tomar una decisión crucial o que conflictos críticos han de ser resueltos. A pesar del adjetivo “presidencial”, este tipo de prácticas hacen referencia a la política, la diplomacia de cumbre — en oposición a la diplomacia burocrática y profesional—; de este modo, no es conceptualmente diferente de la práctica desarrollada por los jefes ejecutivos de regimenes no presidenciales —tales como primeros ministros en democracias parlamentarias (Danese 2001)—. Supuestamente, en MERCOSUR, los sucesivos presidentes argentinos y brasileños han llevado a cabo desde 1985 la diplomacia presidencial con libertad para acomodar las cuestiones en juego para poderlas solventar. Este artículo reconsidera el debate de la “diplomacia presidencial” sobre el terreno, el cual, a pesar de no ser incorrecto, no provee una explicación exacta de los derechos y resultados del MERCOSUR. A través de un análisis empírico de tres episodios críticos de la historia del MERCOSUR, este artículo muestra cómo los incentivos y obstáculos institucionales, formados por el formato presidencial de los países miembros, han apoyado el proceso de integración regional.

La mayoría de los regímenes presidenciales de Latinoamérica han sido descritos como asimétricos, desequilibrados, hiperpresidenciales o concentracionistas comparadas con el caso norteamericano (Mainwaring y Shugart 1997; Nino 1992; Shugart y Carey 1992, von Mettenheim 1997). Este artículo potencia la hipótesis de que, en MERCOSUR, los presidentes de los estados miembros concentran suficiente poder tanto para imponer como para sortear el veto de otros actores tanto en el gabinete ² como en el congreso, hecho que es imposible para sistemas parlamentarios y presidenciales equilibrados. Esto cuestiona el papel de los presidentes como artesanos de políticas y pobladores de disputas para evaluar la magnitud real del papel representado por los jefes de los ejecutivos en áreas claves de la política. Las características institucionales que conforman la intervención presidencial son definidas y evaluadas, con miras a exponer una base para la integración regional del Cono Sur que explique sus inesperadas singularidades.

Tras una breve introducción que discute el origen y funcionamiento de MERCOSUR, el artículo se centra en tres hechos que han marcado su corta historia. Estos hechos incluyen dos controversias sobre los regímenes especiales que fueron establecidos en los comienzos del proceso los cuales todavía se encuentran vigentes para la automoción y el azúcar. El tercero es el origen y la gestión de una de las más serias crisis que el bloque ha sufrido hasta la fecha, desencadenada por la devaluación brasileña en 1999. La metodología empleada concuerda parcialmente en el planteamiento de la gobernanza supranacional, ya que ésta es especialmente

² En un sistema presidencial, el gabinete no es formalmente un actor por poder de veto. Sin embargo, el hecho de que la mayoría de los regímenes presidenciales estén gobernados por partidos en coalición significa que los actores con poder de veto de la oposición cambian dentro del gabinete según la legislatura, siendo esto una forma adicional de veto.

sensible a diferentes áreas políticas y en la política diaria. Al mismo tiempo, también concuerda con el planteamiento intergubernamental de una formación preferencial, ya que la hipótesis planteada aquí desafía el supuesto liberal de que los estados actúan como agentes o actores sociales domésticos.

1. Una breve perspectiva general

El MERCOSUR es actualmente una unión aduanera incompleta que desea llegar a ser un mercado común. Fue creado el 26 de marzo de 1991, cuando acuerdos previos entre Argentina y Brasil se hicieron extensivos para incluir a Paraguay y Uruguay. A pesar de que se ha cumplido en menor medida de lo originalmente prometido, el bloque ha triplicado el flujo de comercio interregional y ha llegado a ser un actor reconocido en el comercio mundial y un objetivo constante para la inversión extranjera. El MERCOSUR es uno de los más avanzados grupos regionales en términos de integración formal.³ Sin embargo, todos estos logros no han desarrollado ningún tipo de autoridad regional autónoma y se rige exclusivamente por organismos intergubernamentales compuestos por representantes de los gobiernos miembros. La más alta autoridad formal es el Consejo del Mercado Común (CMC), integrado por los ministros de economía y asuntos exteriores de cada país. Según el antiguo canciller argentino Dante Caputo, existía una antigua decisión de no institucionalizar el proceso de integración hasta que se hubiese llegado a una segura “velocidad de crucero” (Caputo 1999). La estructura de MERCOSUR contrasta de manera acentuada con la de la Unión Europea, ya que ésta última ha creado fuertes instituciones desde su origen en 1951. Más aún, tres de sus más importantes instituciones —el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia y la Comisión— tienen una naturaleza supranacional.

Tanto la fase embrionaria del MERCOSUR (1985-1991) como la post fundacional (desde 1991 en adelante) se han caracterizado por un nivel relevante de activismo presidencial. El argentino Raúl Alfonsín y el brasileño José Sarney tomaron el primer e inesperado paso hacia la creación del MERCOSUR en 1985, cuando ambos países inauguraban sus regímenes democráticos y no existía demanda social hacia un acercamiento de ambos países, siendo históricamente vecinos distantes. En 1991, el argentino Carlos Menem y el brasileño Fernando Collor de Mello dieron un paso más, invitando a Paraguay y Uruguay a unirse a esta empresa. Los cuatro países firmaron el Tratado de Asunción que fue el certificado de nacimiento del MERCOSUR. Poco tiempo después, un acuerdo adicional fue firmado: el llamado Protocolo de Brasilia en el que se establecen un mecanismo de solución de controversias *ad hoc* —a diferencia de uno permanente—. Algunos años después, en 1994, Menem y el nuevo presidente brasileño, Itamar Franco, firmaron el Protocolo de Ouro Preto, consolidando así la estructura formal de MERCOSUR, que se ha mantenido prácticamente intacta desde entonces. Tras 1995, fue Fernando Henrique Cardoso, el nuevo presidente brasileño, quién tomó el mando del MERCOSUR, primero con Menem y más tarde con Fernando de la Rúa.

³ Los cuatro niveles de integración económica son: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica.

Los presidentes de los estados más pequeños jugaron un papel menor, aunque sus intervenciones fueron siempre más importantes que las de otros actores, exceptuando aquéllas de los presidentes de los estados más grandes.

Los presidentes han mostrado una significativa autonomía en la toma de decisión con respecto a los asuntos de MERCOSUR. No obstante, su decisión de embarcarse en un proceso de integración y sus actuaciones en este tema vinieron condicionados por incentivos institucionales y algunos (aunque pocos) obstáculos.

Aunque pudiera parecer sorprendente, los presidentes adoptaron decisiones que parecían comprometer la soberanía nacional sin enfrentarse a importantes vetos provenientes de otros actores relevantes. Esto se debe principalmente a dos factores: el primero, un alto grado de concentración de poder en manos de los jefes de los ejecutivos les permitió vencer o burlar a potenciales actores con poder de veto (Cheibub y Limongi 2002; Figueiredo y Limongi 2000; Malamud 2001); el segundo, la política exterior típicamente ofrece a los jefes de los ejecutivos mayor margen de maniobra que el que ofrece la política doméstica (Rogowski 1999; Schlesinger 1974; Silva 1989). Algunos trabajos recientes analizan meticulosamente el impacto del tipo de democracia sobre los resultados políticos, prestando de este modo mayor atención a los vínculos entre sistemas presidenciales y la política pública (Eaton, 2000; Haggard y McCubbins 2001); sin embargo, dichos trabajos no se centran en políticas exteriores sino principalmente en políticas presupuestarias y regulatorias. Académicos como Milner (1993, 1997) han estudiado la diferente influencia de los sistemas presidencialistas y parlamentarios sobre la política exterior, pero rara vez ha sido incluida, aparte de Estados Unidos, ninguna democracia presidencial en los análisis. Este artículo contribuye a llenar esta laguna analizando cómo una rama específica del presidencialismo ha lidiado con materias específicas de política exterior, en concreto, la integración regional. Para ello, se presenta el caso de que los presidentes de los estados miembros del MERCOSUR han concentrado poder y han disfrutado de altos niveles de autonomía, principalmente debido a factores institucionales, los cuales incluyen autonomía de la asamblea y el gabinete en la toma de decisiones, iniciativa legislativa, poder de dictar decretos y poder de veto. Los siguientes casos de estudio proveen de sustento empírico para esta hipótesis.

2. El régimen especial: automoción

Hay muchas razones por las cuales los automóviles se han convertido en un asunto esencial en el MERCOSUR. En primer lugar, la competencia global a nivel mundial está debilitando las bases nacional de la industria del automóvil. Sin embargo, no sería correcto hablar de un mercado del automóvil mundialmente integrado, ya que el sector está organizado más en grupos regionales que a nivel global (Bastos Tigre et al. 1999). En segundo lugar, se cree que los coches son en el MERCOSUR el equivalente al carbón y al acero en la Comunidad Europea. En otras palabras, éste es el sector en el cual la complementación intra-industrial se ha desarrollado más debido a que es un sector dinámico donde se afecta a inversiones expansivas y mercados de trabajo. Y en tercer lugar, el régimen automovilístico fue establecido

al comienzo del proceso de integración y adquirió un estatus especial al ser el único sector que persistió pese a los cambios subsecuentes. Como señala el principal negociador argentino Roberto Lavagna, éste es “el único acuerdo sectorial que sobrevivió al cambio metodológico de 1990, convirtiéndose de esta manera en un ejemplo exitoso de expansión productiva y de modernización tecnológica con un equilibrio razonable entre las partes” (Lavagna 1999, 7-8). Según este mismo analista, la razón de que se diera este resultado fue que “el sector automovilístico ha tenido la suficiente fuerza política para prevenir el desmantelamiento del proyecto sectorial” (Lavagna 2000). Tanto si estos intereses sectoriales tuvieron la fuerza política que Lavagna afirma como si no, la decisión de continuar con los acuerdos sectoriales en esta área no fue políticamente refutada. En vez de ello, hubo una decisión conjunta entre Argentina y Brasil de continuar con esta estrategia, la cual fue anunciada, defendida y rescatada —cuando peligraba— por los ejecutivos nacionales.

El comienzo de la integración fomentada entre las industrias automovilísticas nacionales fue establecido por el Protocolo 21 del Acuerdo de Complementación Económica número 14, el cual Argentina y Brasil firmaron a finales de 1990. Fue definido explícitamente como provisional, y se suponía que sus términos iban a ser renegociados unos cuantos años más adelante. De hecho, el Protocolo 21 fue eliminado cuatro años más tarde, cuando el Protocolo de Ouro Preto, al ser firmado en diciembre de 1994, consolidó la unión aduanera. En su lugar, la Decisión CMC 29/94 creó un comité técnico *ad hoc*, al que se requirió que elaborara, antes del 1 de junio de 1995, una propuesta para un régimen común automovilístico que entrara en vigor el 1 de enero de 2000. Mientras tanto, en añadidura a la Decisión 29/94, un acuerdo bilateral entre Argentina y Brasil reconocía de manera recíproca los regímenes nacionales todavía vigentes en ambos países.⁴ Ambos socios también acordaron no introducir restricciones unilaterales en el comercio de la Zona Libre de Comercio. Desde junio 1995 en adelante, los acuerdos bilaterales podían sólo ser modificados para incrementar el comercio intra-regional y nunca para otorgar ventajas a las respectivas industrias con el fin de atraer inversión. A pesar de todo, esto cambió radicalmente poco tiempo después.

2.1. La nueva versión del régimen automovilístico y la crisis de 1995

Entre 1990 y 1996, hubo un profundo crecimiento en el comercio intraregional automovilístico como consecuencia de las reducciones de aranceles y los acuerdos para equilibrar importaciones y exportaciones.⁵ Sin embargo, a mediados de 1995 Brasil estaba sufriendo dificultades económicas como resultado de la crisis

⁴ El Régimen Especial Argentino, implementado en 1991, consistía en la compensación de las importaciones con las exportaciones y se esperaba que estuviese en vigor hasta finales de 1999. El régimen animaba a las plantas de ensamblaje a registrar una balanza comercial justa mediante la recaudación de una tarifa del 2% por cada dólar no compensado. Por su parte, el Régimen de Automoción Popular Brasileño se esperaba que estuviese en vigor hasta diciembre de 1996 (Sajem 1999).

⁵ Debe tenerse en cuenta que, aparte del libre comercio, había otras razones que contribuían a este sorprendente comportamiento, incluyendo desarrollos macroeconómicos paralelos y la recuperación económica (Bastos Tigre et al. 1999).

mexicana. Argentina se estaba enfrentando también a una agitación económica, aunque sus sectores públicos y financiero eran más sólidos que los de Brasil. La producción del automóvil permaneció estable en Argentina primordialmente por sus exportaciones a Brasil, lo cual generó un creciente desequilibrio y suscitó amargas quejas entre los productores brasileños. Del gobierno se esperaba que tomase medidas proteccionistas, pero éstas no serían supuestamente de aplicación en el MERCOSUR sino para llevarse a cabo para el comercio extra-regional.

La crisis finalmente llegó a su punto álgido el 13 de junio, cuando Brasil anunció que limitaría las importaciones automovilísticas durante la segunda mitad del año hasta el 50 por ciento del total de las importaciones acaecidas en la primera mitad del año. De forma sorprendente, la Medida Provisional 2410 no fue considerada una excepción entre los miembros del MERCOSUR.⁶ Este hecho encolerizó a las autoridades argentinas. El portavoz del gobierno brasileño, Sergio Amaral, comunicó la decisión a dos negociadores argentinos, Jorge Campbell y Carlos Magariños, que habían volado hasta Brasilia. Sin embargo, el gobierno brasileño estaba dividido en cuanto a dicha decisión, mientras que el Ministro de Economía Pedro Malan se oponía a las restricciones comerciales, el Ministro de Planeamiento José Serra las apoyaba. Ambos eran asesores cercanos al presidente, por lo que éste generalmente mediaba entre ellos, pero esta vez los partidarios de la línea dura se impusieron.

Al día siguiente, la prensa argentina cubrió sus portadas con titulares alarmantes: "Brasil limitó la importación de autos argentinos"⁷. Realmente, a pesar de que las cuotas no estaban limitadas sólo a Argentina, el asunto llegó a ser especialmente crítico y amenazó al MERCOSUR. Los burócratas y productores argentinos consideraron el decreto de Cardoso como una violación del Protocolo de Ouro Preto, el cual garantizaba el libre comercio entre todos los miembros del MERCOSUR. Sin embargo, este protocolo también establecía el requisito del equilibrio comercial, así que el gobierno brasileño justificó la medida apoyándose en la falta de equilibrio entre importaciones y exportaciones.

El conflicto fue uno de los más serios a los que el MERCOSUR se ha enfrentado hasta la fecha. Además, éste fue exacerbado por la proximidad del Fórum Económico del MERCOSUR, un congreso organizado por el Foro Económico Mundial, que debía de tener lugar una semana más tarde, del 18 al 20 de junio en Sao Paulo. El 14 de Junio, Menem amenazó con boicotear el evento que había suscitado más expectación del forum, la cumbre presidencial. La amenaza de Menem generó febriles negociaciones que buscaban evitar un incidente que podía tener un efecto negativo en la reputación del MERCOSUR.

⁶ La medida provisional 2410 estableció una restricción a las importaciones brasileñas sin tener en cuenta el país de origen, no habiendo así diferencia entre los miembros del MERCOSUR y los no miembros.

⁷ "Brasil limitó la importación de autos argentinos", *Clarín*, 14 de junio de 1995.

Frente a esta decisión firme, Cardoso, en el último momento, decidió posponer la aplicación del decreto durante 30 días. No deja de ser desconcertante que o los propios presidentes u oficiales de segundo nivel llevaban a cabo las negociaciones, mientras los ministros más importantes de los gobiernos eran excluidos. El canciller argentino Guido di Tella permaneció atascado en Roma debido a una huelga en las aerolíneas, y su vice, Fernando Petrella, tampoco tomó parte en el proceso. Sólo el número tres del Ministerio de Asuntos Exteriores, Jorge Campbell, tomó parte. Los presidentes decidieron mantener conversaciones directas para alcanzar una solución. Como indicaba un periodista argentino, “más allá de los problemas de transporte de Di Tella, el hecho en concreto es que la crisis ha sido manejada personalmente por Menem, quién consultó al Ministro de Economía Domingo Cavallo antes que a su canciller.”⁸ Según fuentes públicas, el mismo Cardoso llamó a Menem a las 5 p.m. del 15 de junio y le mandó una carta personal a las 8 p.m. Por aquel entonces, las intervenciones presidenciales directas no se limitaban a los principales países: el presidente de Paraguay, Juan Carlos Wasmosy y el de Uruguay, Julio Sanguinetti también se ofrecieron como mediadores personales en la disputa acontecida entre sus socios más grandes (Sanguinetti 2001).

A lo largo del fin de semana, Menem respondió a Cardoso con una carta en la cual aceptaba la invitación para atender a la reunión regional. Se acordó formalmente que los cuatro presidentes se reunirían y que Menem y Cardoso mantendrían una cumbre bilateral después. A pesar del acuerdo provisional, Brasil ratificó la validez de sus restricciones pero aceptó que éstas debían ser negociadas con Argentina. Bastante sorprendente es que ninguno de los miembros mencionó nunca la posibilidad de apelar al Protocolo de Brasilia, el instrumento institucional por el cual los miembros del MERCOSUR se supone que resolvían sus disputas.

Poco después, la propia administración brasileña se vio envuelto en la controversia. La línea oficial fue que el establecimiento del régimen nacional del automóvil tenía que ser implementada de manera anterior a cualquier acuerdo regional en el área. El lunes 19, Menem y Cardoso finalmente sostuvieron la cumbre bilateral pero sólo acordaron firmar una declaración que afirmara que las negociaciones iban a continuar. La negociación fue filtrada al público, y ni Wasmosy ni Sanguinetti fueron capaces de prevenirlo. Cardoso explícitamente pidió a Menem que actuase “de forma política, con el fin de restaurar el equilibrio entre las partes. Lo más importante aquí es la voluntad política.” Una vez más, no hubo mención a los procedimientos institucionales ya establecidos. A su vez, Menem replicó: “nosotros podemos negociar, pero sólo en el marco de los acuerdos firmados que no pueden ser cambiados —ya que en Argentina éstos habían sido incorporados a la legislación nacional—.”⁹ El discurso argentino fue más institucional, mientras que el brasileño se centró en la cuestión de la voluntad política.

⁸ *Clarín*, 16 de junio 1995, 5.

⁹ *Clarín*, 20 de julio de 1995, 2-3.

El día siguiente, la situación dio un giro drástico. Menem y Cavallo admitieron que las negociaciones de 1994 habían dejado a Brasil en una situación de desventaja y suavizaron sus acusaciones. Mientras tanto, una discusión acalorada se levantó en el seno del gabinete argentino. Di Tella y Cavallo se culpaban mutuamente de la situación, sin embargo Cavallo más tarde reconoció a regañadientes la naturaleza razonable de las peticiones de Brasil cuando, durante la negociación bilateral, informó que los comités internos de MERCOSUR nunca se habían reunido para ajustar y cumplir el acuerdo automovilístico.

El presidente Cardoso finalmente prometió que habría un acuerdo negociado para la disputa y que se suspendía la aplicación de las cuotas. Subsecuentemente, se alcanzó un acuerdo exhaustivo: Brasil no aplicaría las cuotas a Argentina durante el resto de 1995, y los dos países comenzarían las negociaciones para establecer un definitivo régimen común que permanecería hasta el 2000 (Cason 2000).

2.2. Sorteando las instituciones regionales: dinámicas interpresidenciales

Argentina y Brasil consideraron el asunto automovilístico altamente delicado porque se trataba de mucho más que un asunto de mercado. Como el secretario argentino de industria Carlos Magariños apuntó, “la disputa real es sobre las inversiones” (Cason 2000, 31). Por lo tanto, no fue sólo el equilibrio de comercio sino también el plan industrial e incluso la estabilidad macroeconómica lo que estaba en juego. Este hecho explica por qué los gobiernos nacionales eran tan sensibles al conflicto emergente y tan proclives a resolverlo rápidamente. Lo que no se explica, sin embargo, es por qué los presidentes se implicaron cuando éste era un asunto que oficiales de menor rango diplomático o técnico y las burocracias nacionales podían haber solventado de una manera técnica.

El sector del automóvil en MERCOSUR fue construido alrededor de unas pocas grandes compañías transaccionales que no se coordinaban unas con otras. Éstas diseñaban sus estrategias con un ojo puesto en el proceso de integración pero se acostumbraron a tratar directamente con los gobiernos nacionales desde el principio. Por su parte, los gobiernos eran receptivos a las demandas de las compañías y seguían las presencias de dichas compañías, como se manifestó en el mantenimiento del régimen automovilístico. Como resultado, las compañías estaban acostumbradas a obtener lo que ellas deseaban: vínculos directos con los tomadores de decisiones y políticas activas a su favor. Los gobiernos estaban también satisfechos, pues querían atraer inversiones y crear empleos. La Medida Provisional Brasileña 2410 perturbó el alineamiento transfronterizo entre los gobiernos y las compañías, separando intereses a lo largo de las líneas nacionales.

El mercado del automóvil era de todo menos libre. La intervención gubernamental no sólo garantizaba incentivos positivos sino que también medidas protectoras contra la competencia extra e intrarregional. Esta intervención no sólo era aceptada sino también activamente demandada por las firmas de automóviles: como un primer ministro brasileño sentenció, “las firmas de automóviles aman

las cuotas” (cita anónima en Cason 2000,30). En el lado argentino Oscar Salvi, director de Toyota Argentina, defendía las medidas proteccionista, apuntando que “las políticas tradicionales de Brasil... habían sido, si no imperialistas, al menos abrumadoras” (Cason 2000, 31).

Sin embargo, las estrategias de los productores de coches no fueron orientadas al mercado sino orientadas al gobierno. El gobierno brasileño estaba bien al tanto de este hecho, y su miedo era que las existentes regulaciones comerciales para el sector del automóvil favorecieran las inversiones transnacionales en MERCOSUR en beneficio de Argentina. Por otro lado, muchos en Argentina temían que el país se convertiría en una “provincia de Brasil” si la situación no era revertida, como proclamaba rotundamente el conocido periodista político Mariano Grondona.¹⁰ Paradójicamente, el único sector superviviente del proyecto original de integración estaba profundamente impregnado en el sentimiento doméstico, nacionalista.

La dinámica del conflicto en torno al sector del automóvil fue el resultado de los intereses y estrategias de los actores implicados. En casi cada episodio, la alternativa favorita fue retrasar el cumplimiento de los tratados y posponer las negociaciones para alcanzar un acuerdo permanente. Igualmente, el curso favorable de la acción se basó siempre en negociaciones informales, bilaterales (por ejemplo Argentina-Brasil) y nunca en la petición de procedimientos formales. Siempre que la posibilidad de recurrir a mecanismos establecidos por el Protocolo de Brasilia o el Protocolo de Ouro Preto se presentaba, los empresarios insistían en que era imposible atenerse a estos protocolos “al menos, de momento” (Sajem 1999, 79). El resultado de la crisis de 1995 en el sector automovilístico fue el mismo que en otros conflictos subsecuentes en el sector: el mantenimiento del *status quo*. No se produjo ni un fortalecimiento ni un efecto derrame¹¹, pero para la mayoría de los observadores la preservación del MERCOSUR era un resultado suficientemente bueno, dada de desilusionante experiencia de la región con la integración y la magnitud del conflicto.

Con el MERCOSUR formado hacía sólo cuatro años, muy poca gente consideraba ya su resultado institucional como satisfactorio. El propio Fernando Henrique Cardoso criticaba con dureza alguna de sus características:

“Nosotros, brasileños, inventamos la teoría de la no institucionalización del MERCOSUR, basada en la relación directa entre los gobiernos y, fundamentalmente, entre los presidentes. Siempre que hay una crisis, Menem, Wasmosy, Sanguinetti y yo tenemos una conversación. Nosotros decidimos sobre problemas menores.... Es un sinsentido. Los presidentes no deberían estar involucrados en este tipo de cosas... ¡Incluso tuve que resolver un problema sobre las cuotas de los automóviles con Menem en Sao Paulo!” (Cardoso y Toledo 1998, 126)

¹⁰ “La Argentina, provincia de Brasil”, *La Nación*, 28 de enero de 1996.

¹¹ Ver Schmitter (1970) para una aclaración sobre estos conceptos.

Lo que Cardoso llama una teoría creada por los brasileños y luego la denomina como errónea, es nada menos que la manera en que el MERCOSUR ha funcionado desde su creación. El “inter-presidencialismo”, un término acuñado para identificar este estilo de gobernar (Malamud 2003), mantuvo el MERCOSUR vivo. Debido a sus aptitudes institucionales y al histórico predominio de la presidencia, los presidentes eran apuntados como los únicos proveedores de decisiones, autoridad y resolución de disputas. De ahí, que cada demanda —desde la más significativa hasta la más trivial, surgida de productores nacionales o de gobiernos extranjeros— era canalizada directamente hacia los presidentes. Cuando esto fue aplicado a las crisis del automóvil de 1995, este procedimiento demostró ser predecible y efectivo.

3. El régimen especial: el azúcar

El régimen del azúcar es el primer caso para evaluar la intervención presidencial en el MERCOSUR, ya que la hipótesis avanzada aquí se enfrenta a un reto directo. La razón es que algunos autores han discutido que, en el MERCOSUR, los parlamentos nacionales (Vigevani et al. 2001), la comisión parlamentaria conjunta (Mustapic y Geneyro 200) o actores sociales nacionales (Lucca 2001; Romero 2001; Vigevani et al. 2001) han jugado un papel importante en moldear este régimen. Consecuentemente, el análisis del peso relativo de cada actor —ejecutivos, legislativos y actores sociales— en moldear el resultado final es probable que alimente la controversia y, de esta manera, estimule más investigaciones sobre el trabajo del MERCOSUR.

3.1. El régimen del azúcar: naturaleza y conflictos

El 30 de junio de 2000, un comunicado presidencial se emitió en la antesala de una reunión del CMC que tuvo lugar en Buenos Aires abogando por la integración del azúcar en la zona de libre comercio y un gravamen común. Sin embargo, evidentemente no hubo propuestas concretas. Entre 1985 y 2000, no se consiguieron mejoras ni en la cooperación ni en la integración en esta área. El estancamiento era evidente; sus causas no.

El azúcar había sido un tema caliente desde el comienzo del MERCOSUR. Argentina y Brasil tenían, y aún tienen, intereses opuestos resultantes de un alto diferencial de productividad. El diferencial no se debe a diferentes usos de la tecnología, los cuales son similares en ambos países, sino a los subsidios indirectos que Brasil asigna a la producción de la caña de azúcar.¹² Esta política proviene de 1975, cuando la primera crisis del petróleo hizo que el gobierno brasileño estimulase el uso de alcohol de caña en la gasolina —el llamado Programa Proálcool—, que fue visto como una elección estratégica de primordial importancia por parte de la administración militar (Fávero 2000). Desde entonces, la producción de azúcar fue artificialmente incrementada, y llegó a ser, no el principal producto de la caña, sino un subproducto comercializable a precios marginales (Lucca 2001).

¹² También es cierto, sin embargo, que las economías de escala, infraestructuras de transporte y el clima favorecen a Brasil más que a Argentina en la producción de azúcar.

Los efectos del diferencial de productividad en el comercio son considerables. Los subsidios a la caña han convertido a Brasil en el mayor productor de azúcar del mundo: su porcentaje en los índices de comercio mundial roza el 30 por ciento. Para entender la magnitud real de esta cifra, debe tomarse en cuenta que el azúcar es una de las materias primas más protegidas a lo largo y ancho del mundo (Fávero 2000; Romero 2001). Por otra parte, Argentina se enfrenta a una difícil situación, debido a la dura competencia extranjera y agravada por las condiciones domésticas en las que se desarrolla la producción de azúcar. La producción argentina de azúcar se extiende por cinco provincias en particular, las más importantes de las cuales son Tucumán, Salta y Jujuy, todas ellas situadas en la pobre región del noroeste.¹³ El azúcar constituye la base de las economías regionales en estas tres provincias y es la fuente más importante de empleo —tanto directo como indirecto— después de la administración pública. Dados los acuerdos federales establecidos por el régimen constitucional argentino, y dadas las razones sociales y económicas ya mencionadas, los senadores y diputados que representan a las provincias del noroeste constituyen un sólido bloque en el Congreso que busca defender su “componente de azúcar”.

El gobierno brasileño había siempre insistido en la rápida inclusión del azúcar en la zona de libre comercio. Por el contrario, Argentina había buscado retrasar este resultado a través de diversas estrategias. Los sectores más conciliadores en Argentina habían aceptado sólo la incorporación gradual del azúcar en la zona de libre comercio. Su objetivo era establecer un período de transición de diez años durante el cual, el sector pudiera establecer mecanismos protectores para garantizar la oferta para el mercado doméstico. Por su parte, Brasil proponía un período de transición de no más de doce meses. Las dos posturas eran irreconciliables. El tiempo no era la única fuente de desacuerdo: algunos de los sectores argentinos más duros habían incluso pedido a Brasil que aboliera el sistema Proálcool, una demanda que había sido categóricamente rechazada. Brasil alegó que existían razones estratégicas, políticas y ecológicas —no sólo económicas— para mantener el plan, así es que no podía ser abandonado.

Dada la complejidad del asunto y los intereses contradictorios que habían impedido cualquier acuerdo, el CMC resolvió en 1994 crear un comité ad hoc y establecer un régimen especial del azúcar. Entre agosto de 1994 y diciembre de 1996¹⁴, fueron adoptadas tres decisiones a través de las cuales se requería al comité definir un régimen que adaptara el sector del azúcar a la unión aduanera. Había dos parámetros: la propuesta tenía que apuntar a una liberalización gradual del comercio del azúcar intra-MERCOSUR, y tenía que neutralizar las distorsiones que provenían de las asimetrías entre las diferentes políticas nacionales. Inicialmente el plazo final era el 1 de noviembre de 1995, pero fue posteriormente extendido

¹³ Por el contrario, el azúcar brasileño crece mayoritariamente en las regiones ricas del sur.

¹⁴ Decisión CMC 7, 5 de agosto de 1994; Decisión CMC 19, 17 de diciembre de 1994; y Decisión CMC 16, 16 de diciembre de 1996.

hasta el 31 de mayo de 1997. Esta última fecha trajo consigo la primera de las dos graves crisis que el MERCOSUR afrontó sobre el azúcar, siendo la segunda la que tuvo lugar en 2000. Se analizan a continuación.

3.2. Sorteando a los parlamentos: solución de controversias a través de las competencias presidenciales

Entre 1995 y 1997, Argentina cuestionó ásperamente la “Mercosureñidad” de los subsidios brasileños al azúcar. Según el senador Alberto Tell (Partido Justicialista [PFL], Jujuy) “Argentina no puede competir contra el azúcar subsidiada, como si tuviera un régimen libre y desregulado”¹⁵.

Los cosechadores de caña y sus representantes demandaron que no debía haber protecciones adicionales, si no que el azúcar importado de Brasil debería costar tanto como el que viniera de cualquier otro país. En la misma línea, el diputado brasileño Paulo Bornhausen (Partido da Frente Liberal [PFL], Santa Catarina) replicó que: “las exportaciones de trigo argentino se debían a las cosechas fuertemente subsidiadas. Este hecho hace que los productores brasileños no puedan competir en condiciones justas con el trigo importado de Argentina”¹⁶. La amenaza de represalia era clara. Estas posiciones configuraban el escenario en el que los dos congresos se enfrentarían entre sí, adoptando estrategias defensivas en nombre de sus respectivos grupos de interés.

En mayo de 1997, el congreso argentino aprobó la ley 24.822, que imponía el mismo gravamen sobre las importaciones de azúcar brasileño que el aplicado al azúcar de países de fuera del MERCOSUR. Pretendía estar en vigor tanto tiempo como duraran las asimetrías causadas por los subsidios del Programa Proálcool. Aunque las autoridades brasileñas negaron haber ejercido ninguna presión sobre el gobierno argentino¹⁷, Menem vetó la ley mediante el Decreto 471/97. La razón alegada fue que la Ley 24.822 contradecía los tratados de MERCOSUR, una posición que coincidía con la posición oficial brasileña (Vigevani et al. 2001).

Algunos meses más tarde, la disputa sobre el estatus del comercio de azúcar se reinició y en septiembre de 1997 la crisis tocó techo. El 3 de septiembre, el senado argentino rechazó el veto del ejecutivo, ciñéndose a la posición adoptada previamente por el congreso. El voto del congreso fue unánime contra la posición manifestada por el ministro de economía Roque Fernández y el canciller Guido Di Tella. La campaña electoral por las elecciones intermedias al congreso estaban en camino y ningún legislador quería exponerse a ser criticado por pavimentar la carretera abierta para las importaciones de azúcar brasileño.

Los argumentos crecieron amargamente después de la anulación del veto. La reacción del lado brasileño no tardó en llegar. En el congreso brasileño “hubo

¹⁵ “El Congreso rechazó el veto a la ley del azúcar”, *Clarín*, 4 de septiembre de 1997.

¹⁶ “Câmara ameaça retaliação contra Argentina”, *O Estado de Sao Paulo*, 6 de septiembre de 1997.

¹⁷ “Disputa pelo açúcar”, *Gazeta Mercantil*, 25 de mayo de 1997.

amenazas de represalias, dirigidas a limitar las importaciones de trigo argentino. Aparte de su significado socio-económico, el episodio tuvo intensas repercusiones porque se produjo en un contexto político delicado, marcado por las divergencias públicas entre Brasil y Argentina en relación a la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Seixas Corrêa 1999, 252). Por divergencias públicas, Seixas Corrêa se refiere a los obstáculos que los diplomáticos argentinos estaban poniendo en los intentos brasileños de asegurarse un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en caso de que una reforma del capítulo de Naciones Unidas tuviese lugar. Estas divergencias no eran más que ruido por detrás; sin embargo, el asunto real era el conflicto de intereses sectorial y sus ecos parlamentarios.

El Ejecutivo brasileño adoptó, de manera consistente, una posición prudente a lo largo del conflicto. Cardoso y sus ayudantes estaban advertidos de que los legisladores argentinos estaba actuando bajo la presión de la campaña electoral, así es que optaron por confiar en los esfuerzos que la administración Menem estaba haciendo para limitar el daño. El Ejecutivo argentino condenó públicamente la posición del congreso y evitó propuestas legislativas que iban desde proponer una nueva ley revocatoria de la Ley 24.822 a cuestionar su constitucionalidad ante la Corte Suprema. Simultáneamente, el gobierno solicitó a su contraparte brasileña más tiempo para arreglar el problema. Había algunos políticos en el lado brasileño —principalmente el canciller Luiz Felipe Lampreia¹⁸— que no estaban convencidos de la sinceridad de la posición argentina, pero Cardoso optó por dar a Menem el beneficio de la duda.

La situación parecía haber desembocado en un peligroso punto muerto. Según Danese (2001), fue entonces cuando “estaba claro que la situación estaba llegando a un punto insostenible y que una firme intervención presidencial sería necesario para sacar adelante las cosas. Por tanto, se convocó una reunión presidencial”. El 10 de noviembre, Menem viajó a Brasilia. El viaje no era sólo un gesto aislado; como el vicescanciller brasileño comentó posteriormente,

“hay un patrón observable en virtud del cual las crisis comerciales del MERCOSUR se solventan mediante negociaciones políticas de alto nivel, las cuales reafirman invariablemente el compromiso con la integración regional...La visita oficial de Menem a Brasil el 10 de noviembre de 1997 revirtió la atmósfera negativa creada por la crisis del azúcar de septiembre de 1997(Seixas Corrêa 1999, 252-3).”

La controvertida ley seguía todavía en vigor, sin embargo, una solución formal no se había encontrado aún. Finalmente, el presidente argentino adoptó una fórmula que databa del Virreinato de la Plata: “acátese, pero no se cumpla”. En tiempos pretéritos, esta práctica funcionaba bien para las leyes provenientes de España; ahora, funcionaba contra leyes originadas en el congreso argentino. El

¹⁸ “Em nota oficial, Itamaray manifesta ‘séria preocupação’”, *Gazeta Mercantil*, 5 de septiembre de 1997.

arancel nunca fue aplicado.

El dominio presidencial en los Congresos nacionales y en la Comisión Parlamentaria Conjunta es subrayada de manera más importante debido al segundo episodio del azúcar. El 24 de agosto de 2000, el congreso argentino aprobó otra ley basada en los argumentos habituales con el afán de proteger la caña argentina contra la competencia brasileña. La ley extendía la validez del decreto 797/1992, el cual había establecido un régimen de protección para la industria del azúcar que debía expirar en diciembre de 2000 y no se establecían plazos más allá. Los oficiales brasileños clamaron respuestas de condena, mientras que el congreso brasileño amenazaba con limitar las importaciones de comida que contuviese azúcar de Argentina. El presidente de la Rúa estaba apesadumbrado por la decisión legislativa argentina. Era esperado en Brasilia el 31 de agosto, donde una cumbre sudamericana iba a tener lugar, y no le hacía gracia ser recibido en un ambiente no amistoso. Tras una amarga reunión de gabinete, mandó a su canciller¹⁹ a negociar con los diputados de las provincias del noroeste con el fin de evitar “una guerra entre el congreso brasileño y argentino”.²⁰

Mientras que la visita del presidente Menem en noviembre de 1997 había permitido suavizar las tensiones entre las dos asambleas, dando una solución temporal al primer episodio del azúcar, esta vez la solución parecía ser más complicada. El riesgo de un conflicto de gran magnitud que pudiera poner en riesgo todo el proceso parecía mayor. El MERCOSUR todavía no se había repuesto de los efectos de la crisis de 1999, y los legisladores de ambos países temían represalias incluso cuando no había una campaña electoral en marcha. Los miembros de la Comisión Parlamentaria Conjunta intentaron mediar, pero no llegaron a un acuerdo (Mustapic y Geneyro 2000). El 1 de septiembre, de la Rúa prometió a Cardoso que su gobierno no ratificaría la controvertida ley, so pena del riesgo de tener un serio conflicto doméstico.

Justo cuando parecía que las cosas no podían ir peor, el nudo gordiano fue desenredado por el presidente de la Rúa: el 4 de septiembre vetó la ley, sólo para firmar una resolución en los mismos términos (sólo que ésta además establecía un límite de cinco años). Este hecho tenía dos objetivos. Por un lado, la decisión prevenía una escalada de tensión entre los congresos, quitaba el asunto de la arena legislativa. Por otro lado, un decreto en vigor de una ley mejoraba el poder de negociación del ejecutivo, y permitía al presidente argentino asegurar a su contraparte brasileña que el decreto sería levantado tan pronto como un acuerdo fue suscrito, sin tener que ir a través de un proceso legislativo incierto.²¹A

¹⁹ El hecho de que fuese el canciller argentino - y no otro de la oficina ejecutiva- el que se hiciese cargo de la situación fue acatado y bienvenido por la administración brasileña (como se confirmó en la *Divisao do Mercosul* de Itamaraty por Mauricio Fávero, 2000), lo que resaltaba la relevancia política del conflicto.

²⁰ “Ley de protección a la industria azucarera. El azúcar amargó al gabinete”, *Clarín*, 30 de agosto de 2000.

²¹ “De la Rúa firmó una resolución y vetó una ley. El azúcar, protegido hasta el 2005”, *Clarín*, 5 de septiembre de 2000.

continuación, ambos presidentes acordaron iniciar una ronda de negociaciones con el objetivo de incorporar el azúcar en la zona de comercio libre, siguiendo las líneas manifestadas en el comunicado de Buenos Aires del 30 de junio.

Este hecho mostró como los presidentes habían elegido cargar con toda la responsabilidad siempre que el MERCOSUR se enfrentaba a un serio conflicto. Lo habían hecho incluso pagando el precio de ceder los beneficios que podían ser obtenidos de jugar en dos niveles (ver Putnam 1988). Cuando se negociaba con socios extranjeros, los presidentes ya no podían argumentar que las instituciones domésticas les tenían las manos atadas, ya que habían dejado claro que no había actores por encima de la voluntad presidencial.

Vigevani et al. (2001) argumenta que el tema del azúcar expone lo inadecuado de las estructuras de MERCOSUR para superar las amenazas planteadas por los grupos de intereses que hayan sido perjudicados. Describen cómo los grupos sociales y económicos argentinos y brasileños se organizaban en el nivel nacional para defender sus intereses. La presión estaba apuntando a los legisladores en ambos países, trayendo una confrontación entre los dos congresos y engendrando una crisis diplomática. La evolución de la crisis ilustra las limitaciones de la estructura institucional del MERCOSUR, y su resolución confirma que el mecanismo de solución de disputas era un acuerdo inter-presidencial. Sin embargo, como este caso muestra, las intervenciones presidenciales fueron exitosas porque estaban respaldadas por capacidades institucionales como el poder de veto y de decreto y porque los presidentes no rendían cuentas ante la rama legislativa. Por contraste, un primer ministro que vetase o ignorase una decisión del parlamento podía perfectamente haberse enfrentado a una moción de confianza, dada las características institucionales de los regímenes parlamentarios.

4. La gran crisis de 1999: gestión y resultados

Esta sección analiza la crisis soportada en 1999 por la devaluación de la moneda brasileña y la consiguiente reacción del gobierno argentino. Estos acontecimientos llevaron a la conclusión a los miembros de MERCOSUR de que una más estrecha coordinación macroeconómica, una supervisión más efectiva y una implementación de acuerdos comunes eran necesarios, encabezando esfuerzos posteriormente para relanzar el proceso en relación con las cumbres de Buenos Aires (junio 2000) y Florianópolis (diciembre 2000).

4.1. La devaluación brasileña y sus repercusiones

Durante la mayoría de los noventa, Argentina y Brasil experimentaron períodos de turbulencias domésticas debido a razones políticas (resultados electorales inciertos) y económicas (inflación o recesión). Sin embargo, estas dificultades no ocurrieron en ambos países al mismo tiempo, lo cual permitió que la integración continuase ya que entre los grandes miembros del MERCOSUR compensaban el uno al otro en momentos de crisis. En 1999 la situación cambió radicalmente, ya que ambas economías entraron en recesión. Para empeorar las cosas, Brasil fue

forzado a devaluar su moneda, una medida que amenazó con alterar el comercio intraregional y los flujos de inversión de manera dramática.

Cuando la decisión brasileña de devaluar fue adoptada el 13 de junio, Menem estaba en los Estados Unidos en una visita oficial. En Argentina, fue criticado el hecho de que la administración de Cardoso no hubiera ni consultado ni informado al gobierno de su socio sobre una decisión con un impacto tan profundo en Argentina. Menem y su ministro de economía, Roque Fernández, refutaron esta crítica con dos argumentos diferentes: para Menem, la medida no era técnicamente una devaluación; para Fernández, era lógico que la devaluación se hubiese llevado a cabo sin previo aviso. En cualquier caso, el contacto entre los dos presidentes era tan cercano que Menem recibió una llamada de Cardoso el 14 de enero, mientras éste daba una rueda de prensa.²²

La reacción argentina a la decisión brasileña fue variada. Mientras que el gobierno mantenía la calma y la comprensión con su contraparte, muchos representantes del sector industrial y los medios temían una posible "avalancha" de productos baratos de su gigante vecino.²³ El miedo a la invasión de productos brasileños fue primero llamado "Efecto Brasil" y después "Brasil-dependencia". El antiguo nombre, de alguna manera neutral, denotaba un probable miedo al contagio; el último reflejaba un sentimiento de subordinación que llamaba a una reacción proteccionista. La administración Menem tomó medidas rápidas para liberar presiones domésticas, tales como reducción de impuestos, disminución de los aranceles de importación a productos sensibles provenientes de países no miembros del MERCOSUR, y pidió al gobierno brasileño que eliminase subsidios que distorsionasen el mercado. Todo esto fue insuficiente para disipar la preocupación pública, y la Unión Industrial Argentina (UIA) insistió en una subida de los aranceles.²⁴

Los siguientes meses a la devaluación fueron testigos de la creciente tensión entre los miembros más grandes del MERCOSUR. Todos los países sudamericanos excepto Bolivia, la economía más pequeña de la región, y Argentina habían ajustado su tipo de cambio en relación con Brasil. En Argentina, el Plan de Convertibilidad — una ley que ataba la moneda nacional al dólar— previno esa respuesta. En febrero, los presidentes y ministros de Argentina y Brasil se reunieron dos veces: la primera en México, en el marco del congreso del Grupo de Río, y más tarde el 12 de febrero en Sao Jose dos Campos, en Brasil. Estas cumbres no fueron suficiente para aliviar las aprehensiones debido a la crisis brasileña en curso, así es que en abril el gobierno argentino tuvo que actuar para calmar el frente doméstico.

Entre abril y julio, el ejecutivo argentino dictó tres resoluciones para

²² "Menem prometió a los inversores que la Argentina no devaluará", *Clarín*, 1 de enero de 1999.

²³ "Efecto Brasil: Temen avalancha de productos brasileños por la devaluación. Los industriales pedirán medidas de protección", *Clarín*, 17 Enero 1999.

²⁴ "Los industriales insisten con subir los aranceles", *Clarín*, 12 de enero de 1999.

promover el comercio equilibrado con Brasil. El 19 de abril, la resolución 458 puso en marcha un procedimiento *antidumping* contra las importaciones de acero; el 14 de julio, la resolución 861 fijó cuotas de importación para los textiles; y finalmente el 26 de julio, la resolución 911 incorporó a la legislación argentina una norma de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que permitía al país aplicar medidas de salvaguarda. No se hacía mención a excepciones para los miembros del MERCOSUR, así es que podía ser interpretado como un intento de establecer barreras comerciales por la vía de la cuotas de importación, en abierto conflicto con las reglas del MERCOSUR. El gobierno brasileño reaccionó enérgicamente: por vez primera desde la creación del bloque, anunció a través del vicesecretario de comercio exterior José Alfredo Graça Lima que todas las negociaciones quedaban suspendidas²⁵. Un año más tarde Graça Lima (200) minimizó estos hechos, prefiriendo hablar mejor de “confrontación comercial” que de crisis política. Sin embargo, la magnitud de la controversia puede difícilmente ser pasada por alto; de hecho, la mayoría de los protagonistas clave lo vieron como el momento más crítico desde 1985.

Durante los duros tiempos entre la devaluación brasileña en enero y la resolución 911 argentina en julio, se habían hecho algunos progresos. El 28 de abril, la primera resolución fue dictada por el tribunal ad hoc creada por el Protocolo de Brasilia, generando expectativas de una institucionalización legal de los procedimientos del MERCOSUR. Poco después de eso, el 7 de junio, Menem y Cardoso sostuvieron una reunión en Olivos, primero solos y luego con los cancilleres, en donde parecían alcanzar acuerdos sobre responsabilidad fiscal y coordinación macroeconómica. Una semana después, el 14 de junio se volvieron a reunir en Asunción en el contexto amigable de la cumbre bianual del MERCOSUR, junto con los presidentes de Paraguay y Uruguay. Sin embargo, a finales de julio ya no había más diálogo entre Argentina y Brasil. La presión doméstica para medidas más duras se incrementaba en ambos lados y las perspectivas del MERCOSUR parecían sombrías. Paulo Skaf, jefe de la Asociación Brasileña de la Industria de la Confección, fue tan lejos como para afirmar que “este es el primer paso hacia el fin del MERCOSUR”²⁶. ¿Cómo podía evitarse ese funesto final?

5. Sorteando a los gabinetes: la diplomacia paralela refrendada por las capacidades presidenciales

El 26 de julio, el gobierno brasileño acusó a Argentina de “una violación explícita del Tratado de Asunción” y denunció “una alarmante regresión en el desarrollo del proceso de integración” en una carta enviada al presidente temporal del MERCOSUR en Montevideo²⁷. Después de pedir un alto en las negociaciones, el gobierno solicitó una urgente reunión bilateral para protestar por las cuotas e

²⁵ “Presión por las medidas ‘proteccionistas’ de la Argentina. El gobierno de Brasil pidió una reunión urgente del Mercosur”, *Clarín*, 27 de agosto de 1999.

²⁶ *Ibidem*

²⁷ “Maratón de reuniones en Buenos Aires. Argentina discutirá con Brasil la crisis comercial”, *Clarín*, 28 de julio de 1999.

intentar prevenir su extensión. Ambas administraciones estaban internamente divididas sobre el asunto. El canciller argentino culpaba al secretario de industria Alieto Guadagni por promover la resolución de controversias, mientras que este último acusaba al canciller Guido Di Tella de alimentar la desconfianza brasileña al solicitar unilateralmente la membresía en la OTAN. En Brasil, la posición de la línea dura y de la línea blanda se invirtió: mientras el ministro de finanzas, Pedro Malan, y el de industria y comercio, Clovis Carvalho, parecían simpatizar con la posición argentina, el canciller Lampreia era extremadamente duro. Sabiendo que Menem estaba planeando viajar a Brasil en agosto, Lampreia desanimó la visita declarando públicamente el 27 de julio que el clima político no era el propicio para una cumbre presidencial. El 28 de julio, el portavoz de Cardoso añadió que la visita presidencial "debería ser pospuesta hasta mejores tiempos"²⁸.

Sin embargo, el 29 de julio el avión presidencial argentino aterrizó en Brasilia inesperadamente y Menem estaba a bordo. Después de cenar en la residencia presidencial, los dos presidentes dieron una conferencia de prensa donde negaban la existencia de cualquier diferencia entre los dos países. ¿Qué podía explicar un cambio tan repentino del amargo enfado a la íntima amistad? Menem había llegado a Brasilia desde Nueva Orleans, donde había tomado parte en una conferencia hemisférica de ministros de energía. El martes por la noche se había programado una parada técnica en el viaje de vuelta a casa en Manaus, en el norte de Brasil. Sin embargo, el miércoles por la mañana, cuando Menem embarcaba en el avión para Nueva Orleans, Di Tella sugirió que él arreglaría una cumbre con Cardoso. Menem accedió. Di Tella quería una reunión con una mentalidad abierta para permitir a los dos presidentes armonizar sus posiciones sin dar la impresión de una derrota argentina. Sin embargo, el secretario general de la presidencia argentina, Alberto Kohan, tenía otros planes. Kohan era uno de los hombres más próximos al presidente. Era conocido por su carácter conflictivo en el gabinete: se había enfrentado a varios ministros con el objetivo de rodear a Menem de gente en la que confiara. El estilo de mando de Menem estaba basado en un sistema de doble comprobación: daba instrucciones a dos subordinados para llevar a cabo la misma misión separadamente, permitiendo que actuaran el uno contra el otro. Kohan era su emisario preferido cuando se trataba de operaciones políticas paralelas de este tipo, aunque estas operaciones eran normalmente sólo en la arena doméstica. La diplomacia internacional paralela era una nueva práctica, y más seria.

Kohan puenteó al canciller Di Tella y llamó a Lampreia. De camino a Estados Unidos el miércoles por la tarde, Kohan dijo al ministro brasileño que Menem había decidido excluir a Brasil del alcance de la resolución 911. Entonces aceptaron que la parada en el viaje entre Nueva Orleans y Buenos Aires fuera en Brasilia mejor que en Manaus para que los dos presidentes pudieran reunirse. A pesar de sus avisos previos sobre la visita de Menem a Brasil, Lampreia aceptó diplomáticamente el nuevo acuerdo. Di Tella, que había estado en Buenos Aires, tuvo que asumir estos términos como un hecho consumado, lo que confirmaba

²⁸ "De Manaus a Brasilia", *Clarín* 30 de julio de 1999.

que había sido marginado y que sus planes sustantivos habían sido ignorados. Para él, las condiciones de Kohan estaban más cerca de la capitulación que de la negociación. Sin embargo, llamó a sus ayudantes y decidió adaptar su estrategia a la nueva situación, preparando el viaje a Brasilia para el día siguiente. Como de costumbre, los oficiales gubernamentales y las asociaciones empresariales no hicieron mención a la posibilidad de recurrir al Protocolo de Brasilia ni a la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR.

El miércoles, antes de la llegada de Menem, Di Tella, Guadagni y el vicesecretario de comercio exterior, Félix Peña, llegaron desde Buenos Aires y se encontraron con Lampreia. El clima era tenso. Los argentinos informaron a Lampreia que las salvaguardas contra Brasil serían levantadas y solicitado un trato especial a la luz de la situación excepcional que acarreó la devaluación. Sin embargo, Lampreia mostró poco interés. Adujo que Argentina había “cruzado la línea roja” y reafirmó que el MERCOSUR sería destruido si se aplicaban las salvaguardas. Más tarde, los cancilleres participaron en la reunión presidencial y Lampreia repitió sus quejas a Menem con duras palabras, pidiendo además la confirmación por escrito de la nueva decisión argentina. Ante esto, Menem respondió que su palabra era suficiente garantía. En este punto, el presidente Cardoso intervino, poniéndose del lado de su contraparte argentino para aliviar la tensión²⁹. Al final, ambos presidentes aparecieron juntos para la foto, mientras que sus cancilleres daban a la prensa los detalles del acuerdo.

La diplomacia argentina había calmado al gobierno brasileño, pero era incapaz de evitar la opinión pública negativa. El viernes, los periódicos en Buenos Aires consideraban que Argentina había cedido: “Argentina cedió y bajó la tensión en el MERCOSUR”³⁰. Los oficiales argentinos lo hicieron lo mejor que pudieron para contrarrestar esta visión, pero sus esfuerzos no fueron recompensados. Al mismo tiempo que tenía lugar, unos días más tarde, la siguiente reunión extraordinaria del CMC en Montevideo, Menem había ya dictado la resolución 955 excluyendo a los países del MERCOSUR de los efectos de la resolución 911.

En el episodio que se acaba de relatar, Menem afirmó su supremacía frente al gabinete y los cuerpos diplomáticos. Bajo su supervisión personal, su mano derecha había ido por encima de los políticos y los burócratas para arreglar una reunión con el presidente brasileño, que además había contravenido incidentalmente la posición pública del canciller brasileño. A partir de entonces, los presidentes resolvieron la disputa solos. Cuando se pregunta por qué Di Tella había aceptado sin rechistar los esfuerzos de la diplomacia paralela de Kohan, un oficial jefe argentino replicaba *off the record* que el canciller estaba dispuesto a aceptar cualquier condición con tal de seguir en el cargo (entrevista con el autor). Así pues, en este caso, como antes, había aceptado un hecho consumado del presidente.

²⁹ “Entretelones de un día muy agitado. El palo y la zanahoria”. *Clarín*, 31 de julio de 1999.

³⁰ “Argentina cedió y bajó la tensión en el Mercosur”, *Clarín*, 30 de julio de 1999.

Norberto Moretti, secretario de la embajada brasileña en Buenos Aires, argumenta que Menem fue capaz de detenerse en Brasilia debido a la decisión previa de retirar la resolución 911 (Moretti 1999). Pagó un coste político doméstico por ello, dado que el sector industrial y la mayoría de los grupos del congreso exigían más, no menos, protección contra la “amenaza” brasileña. Sin embargo, a consejo de Jorge Campbell, Menem había decidido priorizar MERCOSUR sobre los asuntos domésticos transitorios y poseía las capacidades institucionales para ello. Claramente, el sistema de responsabilidad colectiva que caracteriza a los gabinetes parlamentarios nunca habría dado a un jefe de ejecutivo un margen de maniobra tan autónomo.

Conclusión

Los tres casos analizados arriba muestran en qué medida la intervención presidencial estimuló el proceso de integración y moldeó sus resultados, con presidentes actuando no sólo como tomadores de decisiones, sino también como solucionadores de disputas y garantes de compromisos. Los presidentes fueron percibidos como eficientes solventadores de problemas porque tenían legitimidad popular y la determinación de intervenir. Sin embargo, las tareas que realizaron no estuvieron sólo sustentadas en el liderazgo carismático, sino también en las capacidades institucionales. Menem, Cardoso y de la Rúa hicieron un extenso uso de las prerrogativas que les garantizaban las constituciones nacionales y la legislación para negociar y asegurar los acuerdos con sus contrapartes. Estas prerrogativas permitían a los presidentes sobrepasar a otros actores con poder de veto como el gabinete —incluyendo al ministro de economía y al canciller, que no siempre pertenecían al partido del presidente— y al congreso por vías no existentes ni en los regímenes parlamentarios ni los presidencialistas balanceados. Los presidentes eran, a su vez, reacios a fortalecer las instituciones regionales o a cederle sus competencias a las instituciones regionales que ya existían.

El grado de concentración de poder ejerce un impacto diferencial sobre las capacidades del gobierno. La concentración de poder es vista como preferible cuando es para dirigir las capacidades —elaboración activa de políticas—, mientras que la difusión de poder está más estrechamente relacionado con las capacidades políticas y de mantenimiento (Rockman 1997; Weaver and Rockman 1993). Este artículo argumenta que el estilo concentracionista del presidencialismo de los sistemas de gobierno argentino y brasileño ha ayudado a promocionar la integración regional de dos maneras: primero, las capacidades constitucionales de los presidentes frente a otros actores ha hecho creíble que sus políticas no serían bloqueadas. Segundo, la preeminencia de los presidentes ha provisto a los actores sociales de un único objetivo no burocrático a través del cual canalizar sus intereses, permitiendo un proceso de toma de decisión más rápido. Como resultado, la intervención presidencial en la gestión del MERCOSUR se ha convertido en un elemento estructural del proceso de integración.

Posiblemente, hay otras razones que ayudan a explicar el amplio margen

de maniobra del que disfrutaban los presidentes. Entre ellas, un razón es que la tradición de supremacía del ejecutivo en asuntos domésticos no está exenta de importancia. Una segunda razón es la débil institucionalización del MERCOSUR, que no contempla puntos de veto ni actores con poder de veto que puedan bloquear las intervenciones de los presidentes. Finalmente, la ausencia o debilidad de actores sociales relevantes llamados a tener una elevada participación facilita el predominio de las decisiones presidenciales. Estos factores simplemente se suman a los recursos institucionales que ya están en manos de los jefes de los ejecutivos.

Una integración liderada por los estados y dirigida por los presidentes ha sido una característica persistente del MERCOSUR, al igual que lo ha sido el bajo nivel de implicación de las organizaciones empresariales, particularmente en Argentina y Brasil (Schneider 2001). Como se señaló arriba, esto representa una desviación de los resultados teóricos esperados, dado que tanto el intergubernamentalismo liberal como la gobernanza supranacional sugieren que la acción de gobierno es el resultado de demandas sectoriales o funcionales. En el MERCOSUR, la evolución de la implicación empresarial en el proceso de integración también es divergente respecto al de otros esquemas regionales latinoamericanos. Schneider (2001) muestra que las organizaciones empresariales chilena y mexicana han tenido un rol mucho más activo en impulsar y modelar el regionalismo abierto que sus equivalentes en Argentina y Brasil. Este fenómeno no es sólo el producto de una mayor fortaleza y organización de los principales actores sociales chilenos y mexicanos, como Schneider señala acertadamente, sino también de un menor poder de sus presidentes –sea menores poderes partidistas como en Chile, o menores poderes constitucionales como en México (Mainwaring and Shugart 1997, 432; Siavelis 2002).³¹ En el MERCOSUR, la limitada intervención de los empresarios y de las principales asociaciones empresariales –incluso cuando son invitadas a participar– hizo poco para restringir el poder que ostentan los presidentes. Por el contrario, “la escasa participación del sector privado en la estructura institucional implicó que sus intereses fueran canalizados a través de hacer *lobby* a los negociadores nacionales más que a través de los medios formales en el nivel regional” (Redrado 1999, 143). Así, el *lobby* informal a través de agentes del ejecutivo es un factor relevante que también hay que tener en cuenta para la supremacía de los ejecutivos.

Algunos oficiales públicos creen que los problemas del MERCOSUR no provienen del proceso de integración en sí mismos, sino de las crisis recurrentes de sus estados miembros (Pereira 2000). En este contexto, una mayor institucionalización no resolvería los problemas; al contrario, podría acentuarlos al añadir un descrédito institucional a una duradera ineffectividad. Alcanzar un mercado común puede requerir de instituciones más fuertes, pero hasta 1999, el MERCOSUR se desempeñó razonablemente bien sin ellas. Sin embargo, había entonces una creciente percepción de la aplastante posición de los presidentes,

³¹ Aunque Mainwaring y Shugart clasifican la presidencia brasileña junto con la chilena, estudios recientes han mostrado que los poderes partidistas (y de coalición) del presidente brasileño son realmente mayores de lo esperado (Cheibub y Limongi 2002; Figueiredo y Limongi 2000).

que encendieron el debate público sobre este asunto. En 1999, el ex presidente uruguayo Luis A. Lacalle afirmó que la secretaría del MERCOSUR debía ser reforzada para así no deteriorar la imagen de los presidentes.³² En 2000, el presidente chileno Ricardo Lagos fue aún más explícito: “Siempre que haya dificultades entre nuestros países, la política del ‘teléfono presidencial’ no funciona. No es posible para los presidentes trabajar implicándose en rutinarias peleas por teléfono.”³³ A diferencia de la afirmación de Lagos e independientemente de lo indeseable que pudiera parecer, este tipo de política no sólo era posible, sino que era efectiva. Por encima de todo, era aceptada y estimulada por los presidentes de los países miembros más grandes.

En enero de 2000, el gobierno de Brasil creó la oficina del Embajador Especial del MERCOSUR y designó al embajador José Botafogo Gonçalves para el puesto. La intención era demostrar que el MERCOSUR era una prioridad para la administración Cardoso. Hasta entonces, había sido el Subsecretario de Comercio e Integración Económica de la Cancillería, Alfredo Graça Lima, quien había dirigido las tareas de coordinación del MERCOSUR. Como más tarde remarcó, la nueva oficina dependía de la presidencia y no era parte de la estructura de la cancillería (Graça Lima 2000). Esto significaba que, incluso en el país con el cuerpo diplomático más profesional, el presidente decidió mantener el control directo de los asuntos del MERCOSUR.

Para ser preciso, la diplomacia de cumbre no es una característica exclusiva del MERCOSUR. La originalidad del MERCOSUR reside en ser el bloque regional más significativo, cuyos jefes de los ejecutivos son todos presidentes y cuyas instituciones regionales son insignificantes. Dado que los regímenes domésticos tienen un impacto sobre las relaciones internacionales, es convincente decir que no sólo la dicotomía democracia-autocracia, sino también la distinción presidencial-parlamentario es probable que marque la diferencia. Este artículo muestra cómo los presidentes de los países del MERCOSUR han contribuido a moldear el proceso de integración y a hacerlo funcionar haciendo uso de sus capacidades institucionales y políticas.

Traducido por **Esther FERNÁNDEZ TORRES**.

Bibliografía

- BASTOS TIGRE, Paulo; Mariano LAPLANE; Gustavo LUGONES y Fernando PORTA, “Cambio tecnológico y modernización en la industria automotriz del Mercosur” en *Integración y Comercio*, nº 7/8, ps.133–156, 1999 (enero-agosto).
- CAPUTO, Dante M., Former Argentine Foreign Minister: Author’s Interview., Buenos Aires, septiembre de 1999.
- CARDOSO, Fernando H. y Robert P. TOLEDO, *O presidente Segundo o sociólogo. Entrevista*

³² “Mercosur: Lacalle pide no desgastar la imagen de los presidentes”, *El observador*, 3 de agosto de 1999. Lacalle buscaba preservar el poder presidencial para asuntos cruciales. Coherentemente, él abogaba por el efecto directo de una normativa regional para incrementar el poder presidencial en cuestiones regionales, frente a actores domésticos como el Congreso (Lacalle 2001).

³³ “El Mercosur tiene que integrarse en serio”, *Clarín*, 14 de mayo de 2000.

de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo, Companhia das Letras, São Paulo, 1998.

- CASON, Jeffrey, "On the Road to Southern Cone Economic Integration" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, nº 1, 2000, ps. 23–42.
- CHEIBUB, José A. y Fernando LIMONGI, "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered" en *Annual Review of Political Science*, nº 5, 2002, ps. 151–179.
- DANESE, Sérgio, *Diplomacia presidencial. História e crítica*, TopBooks, Río de Janeiro, 1999.
- DANESE, Sérgio, Secretary of the Brazilian Embassy in Argentina: Author's Interview. February. Buenos Aires, febrero de 2001.
- EATON, Kent, "Parliamentarism versus Presidentialism in the Policy Arena" en *Comparative Politics* vol. 32, nº 3, ps. 355–376, 2000.
- FÁVERO, Mauricio, Brazilian Officer at MERCOSUR Division: Author's Interview. December, Brasilia, 2000.
- FIGUEIREDO, Argelina C. y Fernando LIMONGI, "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil" en *Comparative Politics* vol. 32, nº 2, 151–170, 2000.
- GRAÇA LIMA, José Alfredo, Brazilian Undersecretary of Trade and Economic Integration: Author's Interview, Brasilia, diciembre de 2000.
- HAGGARD, Stephan y Matthew D. MCCUBBINS, *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- LACALLE, Luis A., Former President of Uruguay: Author's Interview, Montevideo, mayo de 2001.
- LAVAGNA, Roberto, "La agenda futura del Mercosur: La insoportable levedad de las propuestas" en *Archivos del Presente*, vol. 17, nº 5, 1999, ps. 121–130.
- LAVAGNA, Roberto, "Entrevista" en vídeo *Tiempo Internacional. Ciclo Mercosur*. Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP), La Plata, 2000.
- LUCCA, Cecilia, "Grupos de Interés en el MERCOSUR." Unpublished manuscript, Carrera de Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires, 2001.
- MAINWARING, Scott y Matthew S. SHUGART (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- MALAMUD, Andrés, "Presidentialism in the Southern Cone. A Framework for Analysis" en *EUI SPS Working Paper* nº1, 2001.
- MALAMUD, Andrés, "Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience" en Finn LAURSEN (ed.) *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Ashgate, Aldershot, 2003, ps. 53–73.
- MILNER, Helen, "Maintaining International Commitments in Trade Policy" en R. K. WEAVER and Bert A. ROCKMAN (eds.) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1993, ps. 345–369.
- MILNER, Helen, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton University Press, Princeton, 1997.
- MORAVCSIK, Andrew, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, 1998.
- MORETTI, Norberto, Secretario de la Embajada Brasileña en Argentina, Entrevista del Autor, Buenos Aires, septiembre de 1999.
- MUSTAPIC, Ana María y Rodolfo GENEYRO, "Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración" en Gerardo CAETANO y Rubén PERINA (eds.) *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: Los nuevos desafíos*, CLAEH-UPD/OEA, Montevideo, 2000, ps. 73–94.
- NINO, Carlos, "El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de la democracia" en

- Carlos NINO et al. (eds.), *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- NÚÑEZ, Alberto de, "La diplomacia presidencial" en *Archivos del Presente*, vol. 10, nº3, ps. 133-139, 1997.
- PEÑA, Félix, Ex Subsecretario de Comercio Exterior de Argentina, Entrevista del autor, Buenos Aires, febrero de 2001.
- PEREIRA, Celso de Tarso, Brazilian Officer at Mercosur Division: Author's Interview, Brasilia, diciembre de 2000
- PUTNAM, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games" en *International Organization*, vol. 42, nº 3, 1988, ps. 427-460.
- REDRADO, Martín, "La agenda futura del Mercosur: Los avances institucionales" en *Archivos del Presente* vol. 17, nº 5, 1999, ps. 141-151.
- ROCKMAN, Bert A., "The Performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary Systems" en Kurt VON METTENHEIM (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997.
- ROGOWSKI, Ronald, "Institutions as Constraints on Strategic Choice" en David A. LAKE y Robert POWEL (eds.), *Strategic Choice and International Relations*, edited by L, 115-36., Princeton University Press, Princeton, 1999.
- ROMERO, Raúl, "Azúcar e integración regional en el Mercosur", Manuscrito no publicado, Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2001.
- SAJEM, M. Carola, "The Active Presence of the Economic Groups in the Dynamics of Change of Integration Models: A Case Study on Mercosur", Tesis de Máster, Institut Universitaire des Hautes Études Internationales, Ginebra, 1999.
- SANDHOLTZ, Wayne y Alec STONE SWEET, *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- SANGUINETTI, Julio M., Former President of Uruguay: Author's Interview, Montevideo, mayo de 2001
- SCHLESINGER, Arthur M. Jr., *The Imperial Presidency*, André Deutsch Limited, Londres, 1974.
- SCHMITTER, Philippe C., "Central American Integration: Spill-Over, Spill-Around or Encapsulation?" en *Journal of Common Market Studies*, vol. 9, nº 1, 1970, ps. 1-48.
- SCHNEIDER, Ben Ross, "Business Politics and Regional Integration: The Advantages of Organisation in NAFTA and MERCOSUR" en Victor BULMER-THOMAS (ed.), *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism*, ILAS, University of London, Londres, 2001, ps. 167-193.
- SEIXAS CORRÊA, Luíz Felipe, "La visión estratégica brasileña del proceso de integración" en Jorge CAMPBELL (ed.), *Mercosur. Entre la realidad y la Utopía*, CEI/Nuevohacer, Buenos Aires, 1999, ps. 229-272
- SHUGART, Matthew S. y John M. CAREY, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Nueva York, 1992.
- SIAVELIS, Peter "Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive/Legislative Relations in Chile" en Scott MORGENSTERN y Benito NACIF (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press Cambridge, 2002.
- SILVA, Patricio "Democratization and Foreign Policy: the Cases of Argentina and Brazil" en Benno GALJART and Patricio SILVA (eds.), *Democratization and the State in the Southern Cone. Essays on South American Politics*, CEDLA, Amsterdam, 1989.
- STONE SWEET, Alec y Wayne SANDHOLTZ, "Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity" en Wayne SANDHOLTZ and Alec STONE SWEET (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford

University Press, Oxford, 1998, ps. 1–26.

VIGEVANI, Tullo; Karina L. PASQUARIELLO MARIANO y Marcelo FERNANDES DE OLIVEIRA, "Democracia e atores políticos no Mercosul" en Gerónimo SIERRA (ed.), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Buenos Aires, 2001, ps. 183–228.

VON METTENHEIM, Kurt (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997.

WEAVER, R. K. y Bert A. ROCKMAN, "Assessing the Effects of Institutions" en R. K. WEAVER and Bert A. ROCKMAN (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, The Brookings Institution, Washington DC, 1993, ps. 1–41.

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS

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 Suriname, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela,

PREÁMBULO

APOYADAS en la historia compartida y solidaria de nuestras naciones, multiétnicas, plurilingües y multiculturales, que han luchado por la emancipación y la unidad suramericana, honrando el pensamiento de quienes forjaron nuestra independencia y libertad a favor de esa unión y la construcción de un futuro común;

INSPIRADAS en las Declaraciones de Cusco (8 de diciembre de 2004), Brasilia (30 de septiembre de 2005) y Cochabamba (9 de diciembre de 2006);

AFIRMAN su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe;

CONVENCIDAS de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes;

SEGURAS de que la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva;

RATIFICAN que tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible;

ENTIENDEN que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos;

CONSCIENTES de que este proceso de construcción de la integración y la unión suramericanas es ambicioso en sus objetivos estratégicos, que deberá ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada Estado adquiera los compromisos según su realidad;

RATIFICAN que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros;

ACUERDAN:

Artículo 1 Constitución de UNASUR

Los Estados Parte del presente Tratado deciden constituir la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como una organización dotada de personalidad jurídica internacional.

Artículo 2 Objetivo

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

Artículo 3 Objetivos Específicos

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivos específicos:

- a) el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional;
- b) el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región;
- c) la erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos;
- d) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;
- e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables;
- f) la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;
- g) la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático;

- h) el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa;
- i) la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana;
- j) el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud;
- k) la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas;
- l) la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza;
- m) la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva;
- n) la definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios;
- o) la promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades;
- p) la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana;
- q) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado;
- r) la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR;
- s) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;
- t) la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y
- u) la cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación.

Artículo 4 **Órganos**

Los órganos de UNASUR son:

1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
3. El Consejo de Delegadas y Delegados;
4. La Secretaría General.

Artículo 5 **Desarrollo de la Institucionalidad**

Podrán convocarse y conformarse reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes. Estas instancias rendirán cuenta del desempeño de sus cometidos a través del Consejo de Delegadas y Delegados, que lo elevará al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, según corresponda.

Los acuerdos adoptados por las Reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, los Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales serán presentados a consideración del órgano competente que los ha creado o convocado.

El Consejo Energético de Suramérica, creado en la Declaración de Margarita (17 de abril de 2007), es parte de UNASUR.

Artículo 6 **El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno**

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano máximo de UNASUR.

Sus atribuciones son:

- a) establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación;
- b) convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial;
- c) decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- d) adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros.

Las reuniones ordinarias del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno tendrán una periodicidad anual. A petición de un Estado Miembro se podrá convocar a reuniones extraordinarias, a través de la Presidencia Pro Tempore, con el consenso de todos los Estados Miembros de UNASUR.

Artículo 7 **La Presidencia Pro Tempore**

La Presidencia Pro Tempore de UNASUR será ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, en orden alfabético, por períodos anuales.

Sus atribuciones son:

- a) preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de UNASUR;
- b) presentar para su consideración al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de Delegadas y Delegados el Programa anual de actividades de UNASUR, con fechas, sedes y agenda de las reuniones de sus órganos en coordinación con la Secretaría General;
- c) representar a UNASUR en eventos internacionales, previa delegación aprobada por los Estados Miembros;
- d) asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes de UNASUR.

Artículo 8

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tiene las siguientes atribuciones:

- a) adoptar Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- b) proponer proyectos de Decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- c) coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana;
- d) desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional;
- e) realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto;
- f) aprobar el Programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de UNASUR;
- g) aprobar el financiamiento de las iniciativas comunes de UNASUR;
- r) implementar los lineamientos políticos en las relaciones con terceros;
- h) aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional o sobre otros temas que sean de su competencia;
- j) crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Las reuniones ordinarias del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tendrán una periodicidad semestral, pudiendo convocar la Presidencia Pro Tempore a reuniones extraordinarias a petición de la mitad de los Estados Miembros.

Artículo 9

El Consejo de Delegadas y Delegados

El Consejo de Delegadas y Delegados tiene las siguientes atribuciones:

- a) implementar mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General;
- b) preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- c) elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- d) compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos;
- e) conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo;
- f) dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional;
- g) promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana;
- h) proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación.

El Consejo de Delegadas y Delegados está conformado por una o un representante acreditado por cada Estado Miembro. Se reúne con una periodicidad preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia Pro Tempore u otro lugar que se acuerde.

Artículo 10 La Secretaría General

La Secretaría General es el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene su sede en Quito, Ecuador.

Sus atribuciones son:

- a) apoyar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, al Consejo de Delegadas y Delegados y a la Presidencia Pro Tempore, en el cumplimiento de sus funciones;
- b) proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de UNASUR;
- c) participar con derecho a voz y ejercer la función de secretaría en las reuniones de los órganos de UNASUR;
- d) preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a los órganos

correspondientes de UNASUR;

e) servir como depositaria de los Acuerdos en el ámbito de UNASUR y disponer su publicación correspondiente;

f) preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegadas y Delegados y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución;

g) preparar los proyectos de Reglamento para el funcionamiento de la Secretaría General, y someterlos a la consideración y aprobación de los órganos correspondientes;

h) coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de UNASUR;

i) celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General.

El Secretario General será designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez. El Secretario General no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad.

Durante el ejercicio de sus funciones, el Secretario General y los funcionarios de la Secretaría tendrán dedicación exclusiva, no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno, ni entidad ajena a UNASUR, y se abstendrán de actuar en forma incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante esta organización internacional.

El Secretario General ejerce la representación legal de la Secretaría General.

En la selección de los funcionarios de la Secretaría General se garantizará una representación equitativa entre los Estados Miembros, tomando en cuenta, en lo posible, criterios de género, idiomas, étnicos y otros.

Artículo 11 **Fuentes Jurídicas**

Las fuentes jurídicas de UNASUR son las siguientes:

1. El Tratado Constitutivo de UNASUR y los demás instrumentos adicionales;
2. Los Acuerdos que celebren los Estados Miembros de UNASUR sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente;
3. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
4. Las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
y
5. Las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.

Artículo 12 **Aprobación de la Normativa**

Toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso.

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados, se podrán acordar estando presentes al menos tres cuartos (3/4) de los Estados Miembros.

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, que se acuerden sin la presencia de todos los Estados Miembros deberán ser consultadas por el Secretario General a los Estados Miembros ausentes, los que deberán pronunciarse en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, luego de haber recibido el documento en el idioma correspondiente. En el caso del Consejo de Delegadas y Delegados, dicho plazo será de quince (15) días.

Los Grupos de Trabajo podrán sesionar y realizar propuestas siempre que el quórum de las reuniones sea de mitad más uno de los Estados Miembros.

Los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR, serán obligatorios para los Estados Miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos.

Artículo 13 Adopción de Políticas y Creación de Instituciones, Organizaciones y Programas

Uno o más Estados Miembros podrán someter a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación según los objetivos de UNASUR y lo dispuesto en los Artículos 5 y 12 del presente Tratado.

En el caso de programas, instituciones u organizaciones en que participen Estados Miembros con anterioridad a la vigencia de este Tratado podrán ser considerados como programas, instituciones u organizaciones de UNASUR de acuerdo a los procedimientos señalados en este artículo y en consonancia con los objetivos de este Tratado.

Las propuestas se presentarán al Consejo de Delegadas y Delegados. Una vez aprobadas por consenso se remitirán al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y, subsecuentemente, al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, para su aprobación por consenso. Cuando una propuesta no sea objeto de consenso, la misma sólo podrá ser sometida nuevamente al Consejo de Delegadas y Delegados seis meses después de su última inclusión en agenda.

Aprobada una propuesta por la instancia máxima de UNASUR, tres o más Estados Miembros podrán iniciar su desarrollo, siempre y cuando se asegure, tanto la posibilidad de incorporación de otros Estados Miembros, como la información periódica de su avance al Consejo de Delegadas y Delegados.

Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma. En el caso de las instituciones, organizaciones o programas que se creen, cualquiera de los Estados Miembros podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente de participar por tiempo definido o indefinido.

La adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas será reglamentada por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados.

Artículo 14 **Diálogo Político**

La concertación política entre los Estados Miembros de UNASUR será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos.

Los Estados Miembros reforzarán la práctica de construcción de consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional y promoverán iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales.

Artículo 15 **Relaciones con Terceros**

UNASUR promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional, priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales, educación y otras a definirse.

El Consejo de Delegadas y Delegados es el responsable de hacer seguimiento a las actividades de implementación con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y de la Secretaría General. Con el propósito de contar con una adecuada coordinación, el Consejo de Delegadas y Delegados deberá conocer y considerar expresamente las posiciones que sustentará UNASUR en su relacionamiento con terceros.

Artículo 16 **Financiamiento**

El Consejo de Delegadas y Delegados propondrá para su consideración y aprobación al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el Proyecto de Presupuesto ordinario anual de funcionamiento de la Secretaría General.

El financiamiento del presupuesto ordinario de funcionamiento de la Secretaría General se realizará en base a cuotas diferenciadas de los Estados Miembros a ser determinadas por Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados, tomando en cuenta la capacidad económica de los Estados Miembros, la responsabilidad común y el principio de equidad.

Artículo 17 **Parlamento**

La conformación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, será materia de un Protocolo Adicional al presente Tratado.

Artículo 18 **Participación Ciudadana**

Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática,

transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR.

Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.

Artículo 19 **Estados Asociados**

Los demás Estados de América Latina y el Caribe que soliciten su participación como Estados Asociados de UNASUR, podrán ser admitidos con la aprobación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Los derechos y obligaciones de los Estados Asociados serán objeto de reglamentación por parte del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

Artículo 20 **Adhesión de Nuevos Miembros**

A partir del quinto año de la entrada en vigor del presente Tratado y teniendo en cuenta el propósito de fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno podrá examinar solicitudes de adhesión como Estados Miembros por parte de Estados Asociados, que tengan este status por cuatro (4) años, mediante recomendación por consenso del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Los respectivos Protocolos de Adhesión entrarán en vigor a los 30 días de la fecha en que se complete su proceso de ratificación por todos los Estados Miembros y el Estado Adherente.

Artículo 21 **Solución de Diferencias**

Las diferencias que pudieren surgir entre Estados Partes respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones del presente Tratado Constitutivo serán resueltas mediante negociaciones directas.

En caso de no lograr una solución mediante la negociación directa, dichos Estados Miembros someterán la diferencia a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados, el cual, dentro de los 60 días de su recepción, formulará las recomendaciones pertinentes para la solución de la misma.

En caso de no alcanzarse una solución ésta instancia elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para su consideración en su próxima reunión.

Artículo 22 **Inmunidades y Privilegios**

UNASUR gozará, en el territorio de cada uno de los Estados Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos.

Los representantes de los Estados Miembros de UNASUR y los funcionarios internacionales de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones, en relación con este Tratado.

UNASUR celebrará con la República del Ecuador el correspondiente Acuerdo de Sede, que establecerá los privilegios e inmunidades específicos.

Artículo 23 **Idiomas**

Los idiomas oficiales de la Unión de Naciones Suramericanas serán el castellano, el inglés, el portugués y el neerlandés.

Artículo 24 **Duración y Denuncia**

El presente Tratado Constitutivo tendrá una duración indefinida. Podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Miembros mediante notificación escrita al Depositario, que comunicará dicha denuncia a los demás Estados Miembros.

La denuncia surtirá efectos una vez transcurrido el plazo de seis (6) meses desde la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Depositario.

La notificación de denuncia no eximirá al Estado Miembro de la obligación de pago de las contribuciones ordinarias que tuviere pendientes.

Artículo 25 **Enmiendas**

Cualquier Estado Miembro podrá proponer enmiendas al presente Tratado Constitutivo. Las propuestas de enmienda serán comunicadas a la Secretaría General que las notificará a los Estados Miembros para su consideración por los órganos de UNASUR.

Las enmiendas aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, seguirán el procedimiento establecido en el Artículo 26, para su posterior entrada en vigencia.

Artículo 26 **Entrada en Vigor**

El presente Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno (9o) instrumento de ratificación.

Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Ecuador, que comunicará la fecha de depósito a los demás Estados Miembros, así como la fecha de entrada en vigor del presente Tratado Constitutivo.

Para el Estado Miembro que ratifique el Tratado Constitutivo luego de haber sido depositado el noveno instrumento de ratificación, el mismo entrará en vigor treinta días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado su instrumento de ratificación.

Artículo 27 **Registro**

El presente Tratado Constitutivo y sus enmiendas serán registrados ante la Secretaría de la Organización de Naciones Unidas.

Artículo Transitorio

Las Partes acuerdan designar una Comisión Especial, que será coordinada por el Consejo de Delegadas y Delegados y estará integrada por representantes de los Parlamentos Nacionales, Subregionales y Regionales con el objetivo de elaborar un Proyecto de Protocolo Adicional que será considerado en la IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Esta Comisión sesionará en la ciudad de Cochabamba. Dicho Protocolo Adicional establecerá la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Suramericano.

Suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, a los veintitrés días del mes de mayo del año dos mil ocho, en originales en los idiomas portugués, castellano, inglés y neerlandés, siendo los cuatro textos igualmente auténticos.

Fuente: COMUNIDAD ANDINA, Documentos UNASUR, web: http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm

DECLARACIÓN DE BRASILIA

FORO INDIA, BRASIL SUDÁFRICA (IBSA)

1. Los Ministros de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, de Sudáfrica, Nkosazana Dlamini Zuma, y de la India, Yashwant Sinha, se reunieron en Brasilia el 6 de junio de 2003, tras las consultas en curso y después de los respectivos jefes de Estado y / o de Gobierno de sus países celebraron conversaciones durante la reunión del G-8, en Evian.
2. Este fue un encuentro pionero de los tres países con democracias vibrantes, de tres regiones del mundo en desarrollo, activas a escala mundial, con el fin de examinar temas de la agenda internacional y de interés mutuo. En los últimos años, la importancia y la necesidad de un proceso de diálogo entre las naciones en desarrollo y los países del Sur han surgido.
3. Los Ministros de Relaciones Exteriores de Brasil, Sudáfrica y la India dio especial consideración a la importancia de respetar la regla de derecho internacional, el fortalecimiento de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad y priorizar el ejercicio de la diplomacia como medio para mantener la paz y la seguridad internacionales. Reafirmaron la necesidad de combatir las amenazas a la paz y la seguridad internacionales de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los instrumentos jurídicos a los que Brasil, India y Sudáfrica son los partidos.
4. Coincidieron en la necesidad de reformar las Naciones Unidas, en particular el Consejo de Seguridad. En este sentido, hicieron hincapié en la necesidad de ampliar el Consejo de Seguridad, tanto en no permanentes categorías de miembros permanentes y, con la participación de los países en desarrollo en ambas categorías. Acordaron aunar esfuerzos con el fin de mejorar la eficacia de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
5. Señalaron que las nuevas amenazas a la seguridad - tales como el terrorismo, en todas sus formas y manifestaciones, las drogas y los delitos de drogas, la delincuencia organizada transnacional, el tráfico ilegal de armas, las amenazas para la salud pública, en particular el VIH / SIDA, los desastres naturales, y el tránsito marítimo de productos químicos tóxicos y los residuos radiactivos - deben ser manejados con coordinación y la cooperación internacional solidaria, eficaz en las organizaciones en cuestión basándose en el respeto de la soberanía de los Estados y al Derecho Internacional.
6. Los Ministros destacaron la prioridad asignada por los tres gobiernos en la

promoción de la equidad e inclusión social, mediante la aplicación de políticas eficaces para combatir el hambre y la pobreza, para apoyar a ejecutar las explotaciones familiares, y promover la seguridad alimentaria, la salud, asistencia social, el empleo, educación, derechos humanos y la protección del medio ambiente. Recordaron que el empoderamiento social hace un mejor uso de los potenciales humanos, contribuyendo al desarrollo económico de una manera significativa. Los Ministros recomendaron que el intercambio de experiencias en la lucha contra la pobreza, el hambre y la enfermedad en los tres países sería de gran utilidad para todos ellos. Reconocieron la importancia del esfuerzo internacional de lucha contra el hambre. Los tres países reconocieron y se comprometieron a estudiar un programa de asistencia alimentaria trilateral.

7. Los Ministros de Relaciones Exteriores destacó la importancia, por razones de equidad, así como para los objetivos de desarrollo, para abordar las cuestiones relacionadas con la eliminación de todo tipo de discriminación racial y para promover la igualdad de género y la incorporación de una perspectiva de género en las políticas públicas.

8. Los tres Ministros de Relaciones Exteriores expresaron su satisfacción por la aprobación de la Convención sobre el Control del Tabaco, en la 56^a Asamblea Mundial de la Salud, y se comprometieron a hacer todo lo posible por ratificar la Convención sobre el período más breve de tiempo. También se comprometieron a promover el objetivo principal de la Convención - para proteger a las generaciones presentes y futuras contra las devastadoras consecuencias del consumo de tabaco y contra la exposición al humo de tabaco.

9. Los Ministros de Relaciones Exteriores identificó la cooperación trilateral entre sí como una herramienta importante para lograr la promoción y el desarrollo económico y social que hizo hincapié en su intención de dar mayor impulso a la cooperación entre sus países. Si bien observa que sus sociedades tienen diversas áreas de excelencia en la ciencia y la tecnología y ofrecer una amplia gama de oportunidades potenciales para el comercio, la inversión, los viajes y el turismo, hicieron hincapié en que la combinación adecuada de sus mejores recursos va a generar la sinergia deseada. Entre las áreas científicas y tecnológicas en los que la cooperación se puede desarrollar son la biotecnología, la energía de fuentes alternativas, el espacio, la aeronáutica, tecnología de la información y la agricultura. Vías para una mayor cooperación en materia de defensa también deben ser exploradas. Los Ministros acordaron proponer a sus respectivos gobiernos que las autoridades a cargo de la cartera de ciencia y tecnología, defensa, transporte y aviación civil, entre otros, también celebrar reuniones trilaterales, con miras a la creación de proyectos concretos de cooperación.

10. Los Ministros señalaron que la nueva información y tecnologías de la comunicación están transformando el mundo a una velocidad rápida, y de manera fundamental. Al mismo tiempo, una gran brecha digital existente entre los países en desarrollo y desarrollados, que afecta negativamente a la capacidad de los países en desarrollo

para obtener beneficios óptimos del proceso de globalización. Acordaron intensificar su cooperación en materia de TIC, en particular en los esfuerzos internacionales e iniciativas encaminadas a reducir la brecha digital.

11. Con respecto a las cuestiones ambientales y el desarrollo sostenible, reconocieron que la Conferencia de Río y su Agenda 21, la Cumbre del Milenio y de Monterrey y Johannesburgo, y el Programa para la Implementación de la Agenda 21, contiene las directrices fundamentales para orientar la acción de sus gobiernos y las iniciativas de cooperación. Reafirmaron que el Programa 21 identifica las principales causas de deterioro continuo del medio ambiente mundial como los patrones insostenibles de consumo y producción y la convocatoria de las medidas necesarias que figura en el Programa de Aplicación de Johannesburgo. También destacaron su preocupación por los resultados de calentamiento de la atmósfera debido a la emisión de gases de efecto invernadero y alentó a los países con metas de reducción de emisiones en el Protocolo de Kyoto a trabajar para poner en vigor y aplicarlos plenamente, así como instó a los países que no han firmado o ratificado el Protocolo de hacerlo.

12. Asimismo, reiteraron sus esfuerzos para la aplicación efectiva de la Convención sobre la Diversidad Biológica, en particular los derechos de los países de origen sobre sus propios recursos genéticos, así como la protección de los conocimientos tradicionales asociados. La participación justa y equitativa de los beneficios derivados del acceso, uso y gestión de los recursos genéticos y conocimientos tradicionales asociados deben tener la seguridad como una forma de estimular el desarrollo económico y social, así como la adición de valor y el tratamiento de la diversidad biológica basada en recursos en los países diversos. En este contexto, pusieron especial importancia a la negociación de un instrumento internacional sobre la distribución de beneficios bajo los auspicios de la Convención sobre la Diversidad Biológica, según lo acordado en la Cumbre de Johannesburgo. De este modo, expresaron su acuerdo en que las actividades del Grupo de los pareceres afines mega diversos países, de los cuales Brasil, Sudáfrica y la India son miembros fundadores, en caso de obtener una mayor importancia aún. También hicieron hincapié en la necesidad de hacer que las partes pertinentes del Acuerdo sobre los ADPIC compatible con el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

13. Aunque acoge con satisfacción la expansión del crecimiento económico, el empleo y el desarrollo social, y el consiguiente aumento del nivel de vida, en varios países en desarrollo como resultado de la libre circulación de comercio, el capital y la tecnología, los Ministros de Relaciones Exteriores de Brasil, la India y Sudáfrica expresaron su preocupación de que gran parte del mundo no se han beneficiado de la globalización. Estuvieron de acuerdo en que la globalización debe convertirse en una fuerza positiva de cambio para todos los pueblos, y deben beneficiar al mayor número de países. En este contexto, reafirmaron su compromiso con la aplicación de políticas, programas e iniciativas en los distintos foros internacionales, para que los diversos procesos de la globalización inclusiva, integradora, humana y equitativa.

14. Los Ministros lamentaron que el comercio de los principales socios todavía se mueven por intereses proteccionistas en los países menos competitivos sus sectores. Subrayaron la necesidad de cumplir plenamente el Programa de Doha para el Desarrollo e hizo hincapié en lo importante que es que los resultados de la actual ronda de comercio negociaciones proporcionar especialmente para la reversión de las políticas proteccionistas y prácticas que distorsionan el comercio, mediante la mejora de las reglas del sistema multilateral de comercio. Ellos reiteraron su expectativa de que las negociaciones ganarán un nuevo impulso político y que será posible superar estancamientos en las cuestiones de interés fundamental para los países en desarrollo, antes de la Quinta Conferencia Ministerial en Cancún. Por otra parte, Brasil, India y Sudáfrica decidieron articular sus iniciativas de liberalización del comercio.

15. Los Ministros de Relaciones Exteriores tomó nota con preocupación del aumento de la vulnerabilidad económica de los países en desarrollo a las fluctuaciones de los precios mundiales de los productos básicos. Afirmaron la importancia de un sistema internacional de comercio transparente predecible, basado en normas, para que los países en desarrollo puedan potenciar su desarrollo, a través de las ganancias de las exportaciones de bienes y servicios de su ventaja competitiva.

16. Llamaron la atención sobre el impacto económico y social que sufren muchos países en desarrollo en los últimos años, como resultado de la volatilidad de los flujos financieros globales. Acordaron fortalecer su cooperación para hacer la arquitectura financiera internacional responda al desarrollo, y para aumentar su eficacia en la prevención y el tratamiento crisis financiera regional y nacional.

17. Reiteran su convicción de que el éxito en la globalización con equidad requiere la buena gobernanza, tanto a nivel nacional y, en particular a nivel internacional, en reconocimiento del hecho de que, como resultado de la globalización, los factores externos se han convertido en crítico para determinar el éxito o el fracaso de lograr un desarrollo sostenible.

18. Los ministros recomendaron a sus respectivos Jefes de Estado y / o de Gobierno la celebración de una reunión en la cumbre de los tres países. También decidieron intensificar el diálogo en todos los niveles, cuando sea necesario, para organizar reuniones de altos funcionarios y expertos encargados de cuestiones de interés mutuo.

19. Se decidió celebrar consultas políticas periódicas sobre temas de la agenda internacional, así como para intercambiar información sobre áreas de cooperación mutua con el fin de coordinar sus posiciones en las cuestiones de interés común. Para dar expresión a temas tratados y todas las demás cuestiones que emergen de las consultas, los ministros también acordaron establecer una Comisión Mixta de Cooperación Trilateral. Los Ministerios de Relaciones Exteriores serán los puntos focales de la Comisión Mixta de Cooperación Trilateral y las reuniones serán co-presidido por el Ministros de Relaciones Exteriores.

20. Los Ministros decidieron llamar al grupo “La India, Brasil y Sudáfrica Foro de Diálogo” (IBSA). Por invitación del Gobierno de la India, la próxima reunión va a tener lugar en Nueva Delhi, dentro de los doce meses.

Los Ministros de la India y Sudáfrica dieron las gracias al Ministro brasileño por haber convocado esta reunión trilateral en primer lugar.

Brasilia, 06 de junio 2003

Fuente: MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE BRASIL, página web: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitados-pelos-chefes-de-estado-e-de/brasilia-declaration>

Traducción: Google Translate

¿UN SUR O MUCHOS SURES? LA PLURALIDAD DE FORMAS DE ACTUACIÓN POLÍTICA EN LAS SOCIEDADES AFRICANAS

ENTREVISTA A JOSÉ LUIS GARCÍA BARAHONA*

En este número 15 de la revista *Relaciones Internacionales* preocupada, entre otras cosas, por el estudio de la cooperación sur-sur, nos acercamos desde la "Ventana Social" a conocer otras vías de acción política presentes en ese sur. En concreto, queremos conocer un poco más sobre el trabajo de los movimientos sociales africanos. Por eso hemos pedido a José Luis GARCÍA BARAHONA, quien ha trabajado diez años en África - la mayor parte de éstos, apoyando a la sociedad civil en el trabajo de incidencia política hacia sus gobiernos -, que nos responda a una serie de preguntas relacionadas con el contexto de trabajo de los movimientos sociales en África, sus problemas, sus posibilidades, sus diferencias respecto a otros movimientos sociales en otros continentes, y las relaciones que tejen con el norte. Actualmente, José Luis García Barahona trabaja para Southern Campaigns Adviser de Oxfam Gran Bretaña (Oxford).

Pregunta: *¿Podías hacernos una presentación sobre los movimientos sociales que has conocido en África y un breve diagnóstico de las características generales de su trabajo?*

Respuesta: Varios comentarios a hacer a esta pregunta. Si por movimientos sociales entendemos algo así como grandes colectivos de personas que se movilizan por alguna causa, creo que excepto en Sudáfrica, no podemos hablar de "movimientos sociales" en África Subsahariana. Sí hay "sociedad civil" organizada, cada vez más, más fuerte y abriéndose paso en los lugares de decisión. Por ejemplo, hay organizaciones de mujeres abogadas en casi todos los países que están haciendo un trabajo ejemplar para cambiar las leyes y proteger mejor a las mujeres, pero suele ser un grupo pequeño de activistas cualificadas que hacen un trabajo incansable, pero no creo que se trate de un "movimiento social".

Cuando ha habido grandes movimientos de masas, como tras las elecciones de Kenya hace dos años o en Maputo recientemente, protestando por la subida de precios, tampoco lo catalogaría de "movimiento social" ya que se trata más de manifestaciones espontáneas y descontroladas de frustraciones acumuladas, que de un movimiento con agenda política, objetivos, acciones planificadas, etc.

Sí que hay una cada vez más activa sociedad civil, en muchos casos además conectada a nivel continental. El caso más representativo y en mi experiencia,

mas organizado, son las organizaciones por la lucha de los derechos de la mujer. En todos los países hay asociaciones luchando por los derechos de la mujer, pero además son probablemente las que mejor organizadas están a nivel continental. También hay organizaciones de campesinos que sin tener la fuerza de los movimientos campesinos de América Latina, con la mejora de las comunicaciones campo – ciudad están cada vez más organizados y con más presencia, sobre todo en África del Oeste.

Tal vez se echen un poco de menos a los sindicatos. Hay, pero en muchos casos arrastran largas herencias de sindicatos verticales donde el control del estado y/o el partido en el poder sobre el sindicato se hacen notar, y éste pierde fuerza. Creo que una de las asignaturas pendientes al hablar de sociedad civil en África son los sindicatos.

Eso sí, hay sociedad civil africana, está en todas partes. Es mentira que no hay o es extremadamente débil. Sociedad civil africana he encontrado incluso en los ambientes más difíciles, como en Chad, y es frecuentemente ignorada por gobiernos, donantes e incluso por las ONG internacionales.

Pregunta: *En relación con tu área de actividad, los estados desde los que operan o su forma de organización, ¿presentan los diferentes movimientos sociales en África rasgos comunes? ¿Hay algún sector en especial que concentre un mayor interés de movimientos sociales en África? ¿Su presencia es uniforme en el continente o hay alguna área geográfica o estado en donde tengan una mayor extensión?*

Respuesta: Como digo, el movimiento de mujeres está especialmente presente. Están presentes en todos los países, cambiando leyes de familia, haciendo más equitativo el reparto de bienes tras el divorcio, presionando para ilegalizar la ablación, luchando para que la violencia doméstica sea un delito reconocido, etc., etc. Y están teniendo un éxito relativo, ya que en muchos países las leyes están cambiando y están reconociendo muchos de los derechos reclamados por las mujeres. Digo éxito relativo porque, en muchos casos, el problema es hacer cumplir esas leyes. Trabajé en Gambia donde un elevadísimo porcentaje de niñas sufre la mutilación genital femenina. Varias organizaciones de mujeres habían conseguido que se cambiara la ley unos años atrás, pero el problema persistía porque una cosa es la ley y otra la práctica cultural que se desarrolla en casa.

Hay también grupos de campesinos organizados, pero muy poco y muy pocos, si tenemos en cuenta que el 70% de la población del continente vive y trabaja en el campo.

Otro colectivo que se ha asociado con éxito ha sido el de las personas afectadas por el VIH. En todos los países de África Subsahariana podemos encontrar organizaciones de personas portadoras del virus o simplemente solidarias con

los afectados. El hecho de que en los últimos años cientos de miles de africanos tengan acceso a antiretrovirales está muy relacionado con el éxito que estos colectivos han tenido al reclamar sus derechos.

En cuanto a la distribución geográfica, Sudáfrica es la excepción, pero en el resto me sería difícil destacar unas zonas u otras. En África Austral hay más organizaciones de personas portadoras del VIH y en África del Oeste más asociaciones de campesinos, probablemente vinculados a los cultivos orientados a la exportación, pero no creo que haya una región mucho más fuerte que otra. Lógicamente en los países que arrastran largos años de luchas y desestabilización, hay menos presencia de sociedad civil organizada: Sur Sudán, Darfur, este del Chad, República Centroafricana, pero incluso en esos ambientes hay auténticos héroes que están intentando influir en las políticas públicas desde la sociedad civil.

Pregunta: Según tu experiencia, ¿cómo son las relaciones de los movimientos sociales africanos con sus gobiernos?

Respuesta: Sigo diciendo que más que de “movimientos sociales” prefiero hablar de “sociedad civil” en África. Varía mucho de país a país, pero como regla general diría que en África hay un enfoque más constructivo de acercamiento entre sociedad civil y gobierno que en otros continentes. Aquí no funciona el enfrentamiento, ya que el gobierno se suele cerrar en banda (cuando reacciona violentamente). La relación entre la sociedad civil y el gobierno en África es mucho más sutil, mucho más dentro de las formas.

No es raro ver a un ministro o alto cargo del gobierno participando en la apertura de un taller o una reunión de la sociedad civil, o tener a ONG’s nacionales invitadas a discusiones provinciales o de distrito del gobierno. Además, el cabildeo informal funciona a las mil maravillas en África; muchos de los líderes del gobierno y de las ONG’s nacionales han estudiado juntos o tienen familiares cercanos. En los talleres que hago en África suelo preguntar quién tiene en su móvil el número de teléfono de algún miembro del gobierno y siempre levanta la mano más de la mitad de la sala.

Eso sí, hay temas en los que está prohibido entrar, especialmente la corrupción o la legitimidad de un gobierno dado tras un proceso electoral dudoso. Hay líneas invisibles que cuando la sociedad civil las cruza, muchos gobiernos caen sobre ellos. Asesinatos de periodistas investigando corrupción en Mozambique, en Ruanda, acoso a líderes de ONG’s en Chad, o encarcelamiento por más de dos años a miembros de ONG’s en Etiopía.

Creo que junto a esta mayor presencia de la sociedad civil en África, hay muchos gobiernos que están contra-atacando. En varios países hemos visto cómo se han pasado leyes que limitan el papel de la sociedad civil, siendo el ejemplo más

extremo (pero no el único) la ley de la sociedad civil aprobada en Etiopía en febrero del año pasado.

Pregunta: ¿Cómo evaluarías la presencia de los movimientos sociales africanos en los foros internacionales o en las cumbres alter-mundialistas?

Respuesta: En los foros internacionales es todavía muy débil. Si consideramos que África es, con mucha diferencia, el continente más empobrecido, sería de desear que las personas afectadas por esa pobreza pudieran estar más presentes en las cumbres internacionales pero no es así. Para la sociedad civil africana es difícil obtener dinero para viajar y hacerse presente, es difícil conseguir visados, pero además es difícil ser invitados. Si una organización panafricana quiere enviar a alguien a Etiopía a la cumbre de Jefes de Estado de la Unión Africana (un excelente momento para hacer cabildeo y conseguir cambios), tiene que tener una invitación de una organización registrada en Etiopía, y la Unión Africana no da esas invitaciones, por lo que a muchos/as les resulta casi imposible ir aunque tengan a alguien que les financie el viaje.

He participado en el Foro Social Mundial (FSM) en Porto-Alegre en 2005 y en el FSM en Nairobi que creo que fue en enero del 2007. No tienen nada que ver uno y otro. Como vengo diciendo en esta entrevista, no se puede hablar todavía de movimientos sociales en África, por lo que mientras que el foro en América Latina e incluso en India tuvo una alta participación de movimientos campesinos de base, de trabajadores que ocupan fábricas, de movimientos indígenas, feministas, etc., y además una alta participación de los grupos de izquierdas latinoamericanos, en Nairobi fue más una reunión de ONG's con una altísima presencia de grupos religiosos. Es más, en Nairobi hubo una multitudinaria manifestación en contra de la legalización del aborto en África dentro del recinto del Foro!

En África Austral he podido participar también en dos Foros Sociales de África Austral, y excepto los "Comrades" de Sudáfrica, el resto tenían más un perfil ONG que de movimientos sociales de base. El próximo Foro Social Mundial será en Dakar en enero de 2011. Veremos qué ocurre en África del Oeste.

Pregunta: La incorporación de nuevos estados al sistema de cooperación internacional provenientes del sur, ¿puede suponer una oportunidad para el desarrollo del trabajo de los movimientos sociales en África?

Respuesta: No necesariamente. Si te refieres al G-20, sólo Sudáfrica está en ese grupo y ya hemos dicho que Sudáfrica está en otra división. El resto de países subsaharianos continúa lejos de los centros de poder. Tendrá que ser la propia sociedad civil africana la que se vaya abriendo paso y, espero, la que vaya haciendo esfuerzos por articularse mejor, por conectar con las bases, y algún día poder ser incluida en los movimientos sociales.

Pregunta: *¿Crees que los movimientos sociales en África arrastran intereses, preocupaciones o formas de actuación diferentes a las que puede presentar la agenda de desarrollo internacional y, en concreto, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)?*

Respuesta: Tampoco lo creo. Los ODM han sido defenestrados en América Latina por los movimientos sociales porque, probablemente, parezcan demasiado poco en el contexto americano. Pero en África son muy pertinentes y, de hecho, sería un triunfo conseguirlos a tiempo, cosa que parece casi imposible. No creo que desde África haya habido muchas voces criticando los ODM; más bien, ha habido varios esfuerzos para presionar a los gobiernos a que se tomen en serio las metas y las intenten conseguir. Creo que en algunos casos incluso han servido para montar campañas en torno a un objetivo concreto.

Pregunta: *¿Podrías describirnos la relación que tienen los movimientos sociales africanos con otro tipo de organizaciones de la sociedad civil en Europa en las cuales trabajes o hayas trabajado?*

Respuesta: De dependencia. De dependencia absoluta. Los gobiernos africanos les oprimen o, en el mejor de los casos, los ignoran; los donantes les ignoran a la hora de distribuir fondos (aunque les invitan a sentarse en algunas mesas de consulta, sólo canalizan fondos a través de ONG's del norte); Naciones Unidas les ignora, y no hay suficiente clase media en sus países como para pedir apoyo financiero a nivel nacional. Es decir, para existir, dependen al 100% de las ONG's del norte.

Esto les resta mucho poder a la hora de negociar agendas y prioridades con las ONG's del norte. Cuando he trabajado en África, tanto con ActionAid como con Oxfam, me ha sido muy fácil que las ONG's locales, las co-partes, coincidieran con nuestra agenda, porque la persona que tengo enfrente necesita un salario para alimentar a su familia y la aprobación o no de un proyecto puede suponer la obtención o no de ese salario. Aunque uno no quiera, es siempre una relación muy vertical, siempre condicionada por esa dependencia.

Pregunta: *¿Quieres añadir algo más?*

Respuesta: Vinculado a la pregunta anterior, aprovechar para hacer un llamamiento a las ONG's a que dediquen más y más recursos a apoyar a la sociedad civil de África. No sólo apoyo técnico sino también apoyo financiero, y que seamos capaces de apoyar sus propias agendas, y no subcontratarles para que implementen las nuestras. Aunque pueda perjudicar a algunas ONG's españolas, tenemos que presionar a la Agencia Española de Cooperación Internacional y a la Unión Europea para que pierdan el miedo a apoyar directamente a las sociedades civiles africanas en los países donde tienen presencia, sin que sea requisito obligatorio el tener que pasar a través de una ONG española.

Muchas gracias José

Entrevista realizada vía correo electrónico por José Luis DE LA FLOR (miembro del Equipo de Redacción de la revista y doctorando en Relaciones Internacionales.).

MODELOS CONTROVERTIDOS QUE SUSCITAN TANTO ADMIRACIÓN COMO TEMOR: CHINA E INDIA

IRAXIS BELLO* Y MBUYI KABUNDA*

BUSTELO, Pablo, *Chindia. Asia a la conquista del siglo XX*, Editorial Tecnos y Real Instituto Elcano, Madrid, 2010.

YIFU LIN, Justin, CAI, Fang y LI, Zhou, *Le miracle chinois. Stratégie de développement et réforme économique*, Economica, París, 2000.

El rol de las potencias emergentes y su posible peso en la configuración de un nuevo orden mundial han generado una importante oferta bibliográfica en lo que va de siglo. Algunas teorizaciones apuntan a que estas potencias en ascenso, desde ya tienen un peso definitivo en las relaciones internacionales; mientras que otras consideran que en su condición de no ascendidas aún, estas potencias tienen un peso relativo, no global, en dicho tablero.

En este contexto, se han elegido dos obras que analizan desde el punto de vista económico los resultados conseguidos por estos países emergentes llamados a ser "grandes potencias" en las décadas venideras, sus posibilidades y limitaciones a partir de las estrategias de desarrollo por las que han apostado.

En el caso del libro de Bustelo, se hace hincapié en el rol geopolítico de China¹ y los virajes de su política exterior desde su apertura económica en 1978, así como el de otras potencias emergentes como India. En la misma línea, la obra de Justin Yifu Lin, Fang Cai y Zhou Li califica como un "milagro" puntual el resultado del modelo de desarrollo de China frente a otras experiencias en la región.

Este trabajo centrará su atención sobre el gigante asiático, y en cierta medida India, y sus papeles internacionales. Roles sobre los que no tiene duda alguna el profesor-investigador Pablo Bustelo quien, en la obra mencionada, se muestra optimista sobre el futuro de China e India al concluir que "*hoy parece claro que el eje*

¹ Analistas como Fernando Delage destacan que el debate sobre China ya no gira en torno a si es una potencia o no, ya que en los hechos es tratada como tal por el resto de los actores internacionales pese a que no es aún "una verdadera potencia". Ver: DELAGE, Fernando, "La emergencia China e India en el siglo XXI: China en busca de su lugar en el mundo", en *La emergencia de China en India en el siglo XXI*, Fundación Seminario de Investigación para la paz, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2009, pp. 151-155.

*del siglo XXI será el formado por Beijing y Delhi*². Es por ello que el autor apuesta, desde una posición con un marcado tono economicista frente a otras dimensiones que aborda en menor medida, por la consolidación de “Chindia” entendida como el resultado de una alianza de cooperación estratégica a largo plazo entre China e India, con base económica y comercial por encima de las rivalidades históricas, situación que -en su opinión- dará como resultado la redimensión de Asia.

La argumentación de Bustelo se basa, principalmente, en un aspecto indiscutible relativo a que la emergencia de China e India, pese a que tienen perfiles distintos, tiene como pilar un crecimiento económico sostenido durante los últimos 40 años. Prueba de lo expuesto es que “en 2008, como consecuencia de la crisis financiera internacional que ha afectado más a los países desarrollados que a las economías emergentes, la diferencia entre el crecimiento de China e India y el resto del mundo se ha hecho mayor (...) El crecimiento de China fue de 9 por 100 y el de India de 6 por 100, el de EEUU de 1 por 100 y el de la UE apenas medio punto porcentual. El PIB de Japón cayó casi un punto en ese año”³. Esta dimensión económica de estas potencias emergentes marca el punto de diferencia de lo que otrora fue la vía de ascenso de las potencias tradicionales.

Sobre la tesis de Chindia⁴ como un frente asiático, lo primero que hay que observar son los propios actores que la componen. La nueva diplomacia China evita la confrontación, no sólo con las potencias tradicionales sino también con sus vecinos, sobre todo por razones de seguridad, posicionamiento del mercado y aprovisionamiento de recursos naturales; siempre y cuando éstos no toquen sus

² BUSTELO, Pablo. *Chindia. Asia a la conquista del siglo XX*, Editorial Tecnos y Real Instituto Elcano, Madrid, 2010, p.125

³ *Íbidem*, p.35.

⁴ Michel Testard duda sobre la capacidad de China e India para convertirse en verdaderas potencias, —a pesar de tener ambos países la capacidad legendaria de innovar y dotados con muy buenos investigadores—, por no invertir suficientemente en I+D y por no concentrarse en su desarrollo de base: infraestructuras, energía, desarrollo rural, salud o producción de masas, ver: TESTARD, Michel, *L'appel de l'Inde*, Pearson Education France, París, 2006, pp. 210-211. En el mismo sentido, y de una manera profunda, Samir Amin considera la imposibilidad de India de convertirse en una potencia por las profundas fracturas sociales y políticas y las desigualdades extremas de la sociedad india, heredadas de la colonización, junto al sistema de castas, que no sólo hipotecan su futuro, sino además bloquean su desarrollo y proyección regional e internacional. El mismo autor considera que sólo China es capaz de conseguir el estatus de potencia a causa del legado de la revolución radical maoísta, basado en la urbanización e industrialización, que ha servido paradójicamente de punta de lanza del capitalismo chino o de base a la fructificación de las inversiones y de las capacidades productivas. Las inversiones en el capital humano o social -viviendas, escuelas, sistema de salud...- por el Estado comunista, para la satisfacción básica de las necesidades de la población, han dado lugar a una mano de obra barata y dócil, formada para los proyectos de colectivización e industrialización comunistas, ver: AMIN, Samir, “El dudoso futuro de la India como gran potencia”, en AA.VV. *Poderes emergentes en Asia*, Hacer editorial, Barcelona, 2006, pp. 45-46. Este capital, basado en el trabajo, atrae hoy a los inversores norteamericanos y europeos, y por lo tanto constituye una importante ventaja comparativa para China, ver: FISHMAN, Ted, *La Chine. Première entreprise mondiale*, Vuibert, París, 2005, pp. 43-44. Todo ello explica el extraordinario crecimiento económico que le convierte en una potencia con proyección de potencia mundial.

sensibilidades nacionalistas. Por lo tanto existe el riesgo latente de que Beijing ponga de manifiesto su carácter cuando se trate de algunos temas sensibles como los relativos, por ejemplo, a Taiwán, el Tíbet y la península coreana, es decir, “será más cautelosa o más aventurera, dependiendo del caso”⁵. Además, la política China, aunque amigable, tiende a desmarcarse de la asumida por otras potencias emergentes, ya que su política va dirigida a cuidar su vulnerabilidad en lo interno y a su necesidad de mantener su ambicioso proceso de industrialización. A eso se agrega la “tesis de Emmont”, referida por Bustelo, que consiste en que China e India pueden tener acciones comunes crecientes sólo hasta cierto punto.

En el mismo sentido, Bustelo avizora que “el centro de la gravedad de la economía mundial hacia Asia-Pacífico es rotundo”⁶ y lo demuestra, pero es una dimensión que ignora el peso regional y mundial de otras potencias en ascenso como, por ejemplo, Brasil.

Otra apuesta de Bustelo es apoyar la tesis de la conformación de un mundo multipolar pese a la existencia de límites como la preponderancia militar de Estados Unidos, la hegemonía del dólar y las rivalidades entre los actores emergentes. Así se distancia de las narrativas que apuntan hacia la continuación de un mundo *unipolar* o *uni-multipolar*⁷ y para ello demuestra, desde distintas dimensiones, cómo estas potencias emergentes, sobre todo China, juegan un papel participativo en los asuntos de la agenda internacional. Sin embargo, acertadamente, destaca una incertidumbre en la que convergen muchos de los investigadores sobre esta materia relativa a que “las potencias dominantes y las ascendentes tienen visiones distintas sobre el futuro del orden mundial”⁸, por lo que no es sensato descartar un eventual escenario de conflicto. Esta tesis es refrendada por otros autores como Delage quien considera que “lo único cierto es que, incluso en el escenario más positivo, China representa un enorme desafío para el sistema internacional (...) Parece seguro que la emergencia de China como gigante económico y militar provocará un nuevo reparto de la distribución del poder global. La duda que se plantea es si China rechazará el actual orden mundial o formará parte del él”⁹.

Por ahora la apuesta de la diplomacia China es hacia la paz. China ha adoptado, de cara al mundo, un discurso internacional más moderado, desarrolla acciones más constructivas relegando a un segundo plano sus denuncias, aún militantes, la hegemonía norteamericana, y se presenta como una fuerza dispuesta a contribuir a la reducción de las tensiones que atraviesan el mundo. Es decir, la

⁵ GASPAR, Carlos, “La nueva diplomacia china después del 11-S”, en *Política Exterior* nº 118, Madrid, junio 2007, p. 45.

⁶ BUSTELO, Pablo, *Chindia. Asia a la conquista...op cit*, p. 123.

⁷ Referido a la tesis de Huntington (1999) quien define al sistema internacional actual como un híbrido a través de la existencia de un superpoder y varios superpoderes mayores.

⁸ BUSTELO, Pablo, *Chindia. Asia a la conquista... op cit*, p.81.

⁹ DELAGE, Fernando, “La emergencia China e India en el siglo XXI: China en busca de su lugar en el mundo”, en *La emergencia de China en India...op cit*, p. 151

política exterior de China se orienta cada vez más a dominar o controlar su creciente dependencia económica externa mediante la creación de redes de cooperación con socios privilegiados - con un peso regional específico, en Medio Oriente, África y Latinoamérica - concretando, de esta forma, su política de multipolaridad.

Un ámbito que se echa de menos en la obra de Bustelo, es el relativo al rol de China e India como actores de la Relación Sur-Sur. El crecimiento chino, entre otras consecuencias, ha dejado claro no solo que el modelo occidental no es la única fórmula de generar crecimiento y eventual desarrollo, sino que además erige al gigante asiático como el bastión de los países en desarrollo sobre todo por el contrapeso que, por lo menos en el orden económico, hace a EEUU. Es decir, la clave de su política exterior está en la persuasiva estrategia que hace ver a China como promotor del desarrollo de las naciones emergentes y a la vez presentarse como un aliado de las potencias mundiales a las cuales desafía dentro de los estándares diplomáticos y las reglas del derecho económico y comercial internacional.

En el caso de la obra de Yifu Lin, Cai y Li, el paso de China en treinta años, de ser un país en desarrollo a convertirse en la segunda economía mundial. Además de tener otras lecturas, es considerado por muchos como un "milagro", que los autores de esta obra explican a partir de la transformación de la economía por la adopción de una nueva estrategia de desarrollo, mediante el paso del modelo de desarrollo dirigista¹⁰ a las reformas inspiradas en los mecanismos de mercado.

La obra identifica las causas del fracaso de la estrategia de desarrollo adoptada la República Popular China en 1949 con la revolución maoísta, —basada en la industria pesada, con el objetivo de equiparar e incluso superar a Occidente—, por las razones siguientes, interdependientes, atribuidas a los propios mecanismos endógenos del sistema: la colocación de recursos según un mecanismo de planificación fuertemente centralizado, la nacionalización de la industria y la colectivización de la agricultura, la escasez de capitales, las distorsiones macroeconómicas y la falta de autonomía de gestión a nivel microeconómico. El éxito de China, aún incompleto por el mantenimiento de la superestructura maoísta y por el "ciclo vigor/caos" liberal -propio de los países en transición entre el pasado y el futuro, entre el subdesarrollo y el desarrollo-, se origina, pues, por el cambio de estrategia de desarrollo iniciado con los "cambios económicos revolucionarios" de Deng Xiaoping: el paso de la planificación al mercado, de la autarquía a la integración internacional.

La "desventaja comparativa" en la que se encerró la estrategia del "gran salto hacia adelante" maoísta no pudo conducir al desarrollo económico, pero sí lo hicieron la estrategia de ventaja comparativa y las reformas liberales basadas en la descentralización: el permiso a las empresas de gestionar parte de sus ingresos

¹⁰ Este modelo, según los autores, se ha revelado ser ineficiente en los demás países que adoptaron la estrategia de desarrollo similar como la ex Unión Soviética, India, Filipinas o algunos países latinoamericanos

evitando su confiscación por los dirigentes y sus trabajadores, y la participación en el comercio internacional; procesos que han favorecido la eficacia económica global¹¹. Partiendo del modelo de desarrollo de los cuatro dragones asiáticos¹², y de la experiencia de países como Tailandia, Malasia e Indonesia - y en la actualidad de China-, en los que la teoría de la ventaja comparativa fue determinante y propulsor del llamado "milagro asiático", los autores recomiendan esta receta a otros países en desarrollo por su "valor universal".

Para el caso de China, los autores argumentan que la ventaja comparativa consiste en el aprovechamiento o utilización de la abundante mano de obra barata o del trabajo, para conseguir la acumulación del capital, atraer las inversiones extranjeras y la deslocalización de las empresas occidentales, -a imagen de las zonas costeras chinas donde se han concentrado las industrias hasta atraer la mano de obra del centro y parte oriental del país. Además, se atribuye las desigualdades entre las regiones al conflicto aún vigente entre el marco macroeconómico, que no ha cambiado, y los sistemas reformados microeconómicos y de colocación de recursos¹³.

En opinión de los autores, "*los éxitos económicos de las regiones costeras chinas, nacidos de su confianza en la ventaja comparativa como medio para acelerar el desarrollo económico, atestiguan muy bien la eficacia de esta política en la aceleración del desarrollo, cualquier que sea el tamaño de la economía considerada*"¹⁴.

La tasa anual de crecimiento del 10% que caracteriza la economía china desde el inicio de la reforma hasta 2000 -año de la publicación de la obra- además de ser un verdadero "milagro" para los autores, se explica por el abandono del modelo de desarrollo planificado y la creación de un marco macroeconómico y

¹¹ La apertura internacional de China la han propiciado dos importantes factores: el acceso a las inversiones extranjeras superando rápidamente su retraso tecnológico y la incorporación en el proceso de globalización que le permite fomentar las exportaciones aprovechando su ventaja comparativa de bajo coste de trabajo. Sus intercambios se han duplicado pasando, entre 2000 y 2008, a 117.000 millones de dólares. Ver: MEYER, Claude, "La Chine, centre du monde", en *Problèmes économiques* del 9 de junio de 2010., La Documentation française, París, p. 24.

¹² Corea del Sur, Singapur, Hong Kong, tal y como afirman Yifu Lin, Cai y Li, son ejemplos de un crecimiento económico rápido y estable mediante la explotación de las ventajas comparativas de sus recursos fundamentadas en el fomento de las exportaciones y la apertura al exterior, mientras que la estrategia de sustitución de las importaciones que experimentaron antes se reveló ineficiente. Ver: YIFU LIN, Justin, CAI, Fang y LI, Zhou, *Le miracle chinois. Stratégie de développement et réforme économique*, Economica, París, 2000, p.73.

¹³ Las primeras dificultades conocidas por China en los primeros años de la reforma o de la transición se explican, según los autores, economistas de formación, por "el ciclo crónico en el que la liberalización conduce al vigor, que conduce al caos, que conduce a la austeridad" (ciclo vigor/caos), preludios a un marco macroeconómico estable generador de beneficios, que permiten al Estado tener ingresos suficientes para hacer frente a los problemas sociales. Dicho con otras palabras la destrucción de la economía para supuestamente mejorarla mediante un círculo virtuoso de crecimiento creador de empleos y de la prosperidad.

¹⁴ YIFU LIN, Justin, CAI, Fang y LI, Zhou, *Le miracle chinois...op.cit.* p.148.

un sistema de gestión microeconómica orientados hacia el mercado. Es decir, por apostar fundamentalmente por su ventaja comparativa, cuya explotación explica el mayor crecimiento económico, haciendo sus productos más competitivos en los mercados internacionales, junto al aumento rápido de sus exportaciones.

La obra de Bustelo advierte que pese a las ventajas del modelo de desarrollo chino, este gigante tiene que hacer frente a una serie de inconvenientes como el envejecimiento de la población, “el exceso de ahorro e inversión, la ineficiencia del sector bancario, la desigualdad en la distribución regional, la corrupción y el subdesarrollo del sistema legal”¹⁵.

Es por ello que la obra de Yifu Lin, Cai y Li tiene el mérito de replantear las estrategias de desarrollo y los sistemas económicos con rigor científico —proporcionando a los lectores, tanto chinos como extranjeros, los secretos del “milagro chino” y la posibilidad de este país de convertirse en la gran potencia del siglo XXI. Sin embargo destaca por un planteamiento excesivamente técnico al estar dirigido fundamentalmente a los economistas¹⁶, y por lo tanto algo indigesto para los no iniciados, además de inspirarse ampliamente en las teorías económicas clásicas u ortodoxas y de la Escuela de Chicago, pasando por alto los nuevos enfoques en la materia, tales como los de desarrollo humano o de desarrollo sostenible.

Los autores puntualizan que las reformas económicas iniciadas en 1978 están aún incompletas y se caracterizan todavía por un cierto número de contradicciones, por no renunciar del todo el gobierno a la estrategia del salto hacia adelante maoísta.

Las principales críticas que pueden formularse contra esta obra, enriquecida por una amplia bibliografía en chino, es que los autores no hacen alusión a los desastres sociales y medioambientales de un modelo de desarrollo extrovertido o dependiente de los factores externos -comercio exterior, inversiones y tecnologías extranjeras y materias primas¹⁷-, además de desigual y, por lo tanto, frágil.

Se pierde de vista que las bases de la ventaja comparativa, en la que se fundamenta el extraordinario crecimiento chino, fueron precisamente propulsadas por el modelo de planificación maoísta que, a pesar de su lento crecimiento económico y brutal

¹⁵ BUSTELO, Pablo, *Chindia. Asia a la conquista...op cit*, p. 48.

¹⁶ Ya en el prólogo, los autores subrayan que “*explorando teóricamente el desarrollo económico y la reforma en China, (se ha podido) contribuir no sólo al progreso de las ciencias económicas, sino también para mejor hacer comprender las causas, la trayectoria y las consecuencias de la reforma china, con el objetivo de fomentar el debate para su continuación y para recomendar el enfoque gradual chino a las demás economías en reforma*”, YIFU LIN, Justin, CAI, Fang y LI, Zhou, *Le miracle chinois...op.cit*, p. XII. Como a las economías de Rusia o los países del Este donde las terapias de choque han conducido al caos, mientras que el modelo de cambios paulatinos chino ha conducido al rápido crecimiento económico y a la mejora continua del nivel de vida de su población.

¹⁷ Depende excesivamente de la demanda mundial, en particular de Europa y Estados Unidos que reciben el 43% de las exportaciones chinas

control sobre el pueblo¹⁸, invirtió en las infraestructuras sociales e industriales que crearon las bases de la “*autonomía económica y política del país*”, que servirán después de base a la ventaja comparativa o el *laissez faire* liberal.

Se trata, en definitiva, de una obra que expresa una de las dos tendencias vigentes sobre el modelo chino¹⁹, y que ha de completarse con otras lecturas²⁰, que ponen al descubierto los *impasses* y las consecuencias del modelo neoliberal. Además, este modelo, contrariamente a lo que afirman los autores, es difícilmente exportable a muchos países del Sur, sin mercados internos significativos, por dos razones: la ventaja comparativa de los países en desarrollo suele ser estática, al fundamentarse en las materias primas sin valor añadido, y la de los países desarrollados dinámica por basarse en los bienes de equipo con valor añadido, generando el problema del intercambio desigual.

El ensayo no se refiere a las consecuencias económicas y sociales devastadoras generadas por los planes de ajuste estructural²¹, — que se fundamentan en la teoría de la ventaja comparativa y rebautizados más tarde bajo el término de globalización—, en muchos países en los que fueron aplicados, por sus costes humanos (drásticos recortes presupuestarios en los aspectos sociales, despidos masivos de funcionarios).

El famoso “milagro asiático”²², se fundamentó, según Walden Bello, más que en la terapia de choque liberal sobre “*el proteccionismo en materia de comercio en inversiones y el intervencionismo estatal activo*”²³, además de beneficiarse de la aportación de capitales occidentales durante la guerra fría para contener el

¹⁸ En el mismo sentido, Naomi Klein manifiesta que “bajo Mao, el Estado chino había ejercido un control brutal sobre su pueblo. Deshaciéndose de los oponentes y enviando a los disidentes a campos de reeducación. Pero la represión de Mao se había llevado a cabo en nombre de los trabajadores y contra la burguesía; ahora el partido iba a emprender su propia contrarrevolución y pediría a los trabajadores que cedieran muchas de sus prestaciones sociales y de su seguridad para que una minoría pudiera recaudar enormes beneficios” mediante leyes marciales y dolorosas medidas de austeridad. NAOMI, Klein, *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Paidós, Barcelona, 2007, p. 250.

¹⁹ Suelen existir dos tendencias sobre, una “neoliberal”, favorable a las reformas liberales y otra llamada de la “nueva izquierda”, críticas con las realidades sociales y a favor de la igualdad y la justicia social.

²⁰ Ver en particular AA.VV. *Le miracle chinois vu de l'intérieur. Points de vue d'auteurs chinois*, Centre Tricontinental, -Syllepse, Lovaina la Nueva- París, 2005.

²¹ Estas medidas aplicadas en más de 70 países del Tercer Mundo en la década de los 80, supuestamente para favorecer los intercambios y el crecimiento mediante la retirada del Estado en la economía, han tenido efectos contraproducentes en muchos países africanos, que han pasado del estancamiento al retroceso. Por lo tanto, se suele considerar aquella década como la “década perdida”, por el aumento del paro, de la pobreza y de las desigualdades generado por aquellas medidas.

²² Considerado como el éxito más rotundo de la globalización, este milagro se reveló ser una engañifa con la depresión de 1997-1998 en el sudeste asiático, que se extendió a Latinoamérica y Rusia, y generada por las inversiones especulativas. Era una crisis macroeconómica del capitalismo.

²³ BELLO, Walden, *La fin de l'Empire. La désagrégation du système américain*, Fayard, París, 2006

comunismo. Muchos países del sureste asiático en particular Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia, en la opinión del autor mencionado, ya no son milagros económicos por la “profundización de la pobreza, de las desigualdades y del marasmo económico”²⁴.

El libro redactado antes de la crisis económica y financiera mundial actual, hubiera revisado algunos de sus planteamientos a la luz de los orígenes, manifestaciones y consecuencias de la misma.

***Mbuyi KABUNDA** es Doctor en Ciencia Política, profesor honorario de la Universidad Autónoma de Madrid, miembro y profesor del Instituto Internacional de Derechos Humanos de Estrasburgo, y pertenece al Grupo de Estudios Africanos de la UAM.

***Traxis BELLO** es licenciada en Comunicación Social, egresada de la Universidad Central de Venezuela, Máster en Relaciones Internacionales y Comunicación (UCM), Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos UAM, doctoranda del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UAM, línea de investigación: análisis de la Política Africana de China desde 1978, y miembro del Grupo de Estudios Africanos (GEA) de la UAM.

Bibliografía

- AA.VV. *Le miracle chinois vu de l'intérieur. Points de vue d'auteurs chinois*, Centre Tricontinental, -Syllepse, Lovaina la Nueva- París, 2005.
- AMIN, Samir, “El futuro dudoso de la India como gran potencia”, en AA. VV. *Poderes emergentes en Asia*, Hacer editorial, Barcelona, 2006.
- BELLO, Walden, *La fin de l'Empire. La désagrégation du système américain*, Fayard, París, 2006.
- BUSTELO, Pablo. *Chindia. Asia a la conquista del siglo XX*, Editorial Tecnos y Real Instituto Elcano, Madrid, 2010.
- DELAGE, Fernando, “La emergencia China e India en el siglo XXI: China en busca de su lugar en el mundo”, en *La emergencia de China en India en el siglo XXI*, Fundación Seminario de Investigación para la paz, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2009.
- FISHMAN, Ted, *La Chine. Première entreprise mondiale*, Uibert, París, 2005.
- GASPAR, Carlos, “La nueva diplomacia china después del 11-S”, en *Política Exterior* nº 118, Madrid, junio 2007.
- MEYER, Claude, “La Chine, centre du monde”, en *Problèmes économiques* del 9 de junio de 2010, La Documentation française, París.
- NAOMI, Klein, *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Paidós, Barcelona, 2007
- SMITH, David, *The Dragon and the Elephant. China, India and the New world Order*, Profile Books, Londres, 2007.
- TESTARD, Michel, *L'appel de l'Inde*, Pearson Education France, París, 2006.

²⁴ *Íbidem*, p. 302.

RESEÑAS

BUZAN, Barry y HANSEN, Lene, *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge University Press, 2009.

Erika M. RODRÍGUEZ PINZÓN*

Este libro viene a llenar el vacío de un trabajo largamente postergado, en parte, por la falta de un consenso acerca de la independencia de los estudios de seguridad internacional, como campo independiente y con cuerpo teórico propio dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales.

Lo primero que es necesario resaltar acerca de la obra son sus autores y sus antecedentes. Barry Buzan, profesor de la London School of Economics es uno de los más relevantes académicos del área de relaciones internacionales y de seguridad internacional. Ha desarrollado su trabajo a caballo entre el Reino Unido, Suecia y Dinamarca, lo cual le sitúa no solo geográficamente, sino académicamente entre la Escuela Inglesa de Relaciones Internacionales y la Escuela de Copenhague de Seguridad. En esta última desarrolló en compañía de Ole Wæver la teoría de los complejos de seguridad y la reconocida teoría de la securitización que se ha convertido en uno de los enfoques más relevantes y prácticos para los estudios contemporáneos de seguridad internacional.

También de la Escuela de

Copenhague proviene la segunda autora del libro, Lene Hansen, profesora asociada de la universidad de esta ciudad, quien se desligó de la teoría de la securitización para construir un camino propio desarrollando una metodología de carácter postestructuralista para el análisis de la construcción de la seguridad en el discurso internacional. Este trabajo se refleja en su anterior libro *Security as Practice, discourse analysis and the Bosnian war*, quizás el manual más completo y claro que se ha escrito en materia de análisis del discurso de la seguridad internacional. Su trabajo alrededor de los enfoques críticos, feministas y postestructuralistas son los que Buzan destaca para incluirla en el proyecto y conseguir así una perspectiva más amplia de los estudios de seguridad internacional.

El objetivo del libro que nos ocupa es sin duda ambicioso, no solo porque resuelve positivamente el ya mencionado debate sobre la independencia de los estudios de seguridad internacional, sino porque además se propone, y consigue, hacer una historia del desarrollo de los mismos. El texto, que recoge una extraordinaria cantidad de

Reseñas

documentos, intenta asimismo contestar preguntas clave en el debate sobre la seguridad internacional en el mundo académico contemporáneo, tales como: qué debe incluirse en los estudios de seguridad internacional contemporáneos, cuáles son las diferentes perspectivas que se han desarrollado, cómo se relacionan unas con otras, cómo evolucionan y cómo se contraponen.

Para responder a dichas preguntas, los autores empiezan por establecer una fecha de nacimiento para los estudios de seguridad internacional, 1945, al final de la Segunda Guerra Mundial, fecha a partir de la cual se puede distinguir un desarrollo propio del área, diferenciándose de los estudios de defensa y estrategia militar. El desarrollo de un cuerpo analítico propio a partir de 1945 hace que los estudios de seguridad internacional puedan ser considerados como una subdisciplina dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales, y por ello, tanto sus bases conceptuales como los principales desarrollos teóricos están ligados a esta. Así, al igual que en la disciplina de Relaciones Internacionales, ha sido el realismo la corriente que ha ejercido una influencia más poderosa en la definición de las políticas de seguridad en el sistema internacional y en la política exterior. Esto no significa que los enfoques disidentes tuvieran menos impacto, de hecho, es en el desarrollo de múltiples perspectivas y enfoques donde mejor puede comprobarse la independencia de los estudios de seguridad internacional.

La historia de los estudios de

seguridad internacional, a decir de los autores, debe contemplarse bajo un enfoque darwiniano. Para resolver el problema de delinear los límites de la disciplina y su autonomía parten de una comprensión de los debates conceptuales de la seguridad como producto de un legado histórico cultural y profundamente político, no como algo que puede solucionarse a través de las referencias a los hechos empíricos. En un sentido evolucionista, los estudios de seguridad tienen una riqueza mucho más amplia de lo que puede observarse únicamente a través de la historia de la política exterior en materia de seguridad. En este sentido, los autores no pueden evitar mostrar su inclinación por la comprensión del sistema internacional como un producto de una construcción discursiva. Conceden por tanto una gran relevancia a la existencia de debates y visiones desarrolladas por diferentes actores y autores, por encima de los eventos de seguridad como tales.

Este enfoque evolucionista, adaptativo, no se aleja de la dimensión histórica que permite comprender la forma en la que los diferentes temas entran a formar parte de la agenda. La estructura de análisis de los estudios de seguridad internacional queda reflejada en la estructura misma del libro, que se desarrolla en nueve capítulos siguiendo un sistema de orden que mezcla la dimensión cronológica con la teórica. El primer capítulo, analiza los cambios en la definición de los estudios internacionales de seguridad, la delimitación de los mismos y los debates sustantivos, que resuelven a través de cuatro preguntas: cuál es

el objeto referente de la seguridad en cada uno de ellos, dónde se ubican las amenazas, cuáles son los sectores de la seguridad implicados, y cuáles son las políticas de seguridad que se han desarrollado basándose en cada enfoque.

Los conceptos centrales de los diferentes enfoques son materia del segundo capítulo: estado, gobierno, soberanía y autoridad así como la producción epistemológica de los mismos. El tercer capítulo analiza las fuerzas que dieron forma y permitieron la evolución de la subdisciplina. En este caso las fuerzas particularmente relevantes son cinco: la política de las superpotencias, la tecnología, los eventos clave, la dinámica interna de los debates académicos y la institucionalización. Estas fuerzas han servido de conductoras de la subdisciplina en dos sentidos diferentes, en relación por un lado a qué se decide englobar bajo el título de estudios de seguridad internacional y qué temas y cuestiones se definen como los principales problemas; mientras que, por otro lado, definen cómo se escribe acerca de estos temas.

A partir del cuarto capítulo se analiza la evolución histórica de los estudios de seguridad, comenzando por su época dorada al terminar la guerra y con el inicio de la Guerra Fría, y el posterior aunque temprano surgimiento de los enfoques disidentes, como la investigación para la paz y el control de armas. El capítulo cuarto demuestra cómo durante la etapa fundacional de los estudios de seguridad internacional las fuerzas que marcaron su

desarrollo fueron la política de las superpotencias y la tecnología, profundamente ligadas al programa de los "estudios estratégicos". Estas dos fuerzas determinaron la forma en la que se desarrolló la imagen del enemigo soviético y el posterior desarrollo nuclear.

El quinto capítulo por su parte, trata el periodo de la Guerra Fría desde el punto de vista de los enfoques que desafiaron los estudios estratégicos, esto es, los enfoques de control de armas, e investigación para la paz. A pesar de sus evidentes diferencias políticas con el enfoque estratégico, tal y como se demuestra a lo largo del capítulo, se estableció una única conversación en la que unos teóricos y otros trataban de dar respuesta a la misma pregunta: ¿Cómo conseguir la seguridad en el contexto de la confrontación bipolar entre superpotencias nucleares?

El periodo entre el final de la Guerra fría y el 11 de septiembre de 2001 es materia de los capítulos seis y siete. El sexto capítulo, por su parte, se encarga de los enfoques de la post Guerra Fría que a pesar de la finalización de la confrontación bipolar se mantuvieron aferrados a una agenda de seguridad militar estado-céntrico; pese al cambio en el contexto político, este enfoque consiguió sobrevivir gracias a sus argumentos robustos y a su capacidad de adaptación. En el capítulo siguiente, el séptimo, se tratan los enfoques que ampliaron y profundizaron el concepto de seguridad. Estos enfoques críticos con la visión militarista o bien se desarrollaron fuera de la investigación para la paz de orden positivista, como

el constructivismo o el feminismo, o surgieron de forma posterior a la finalización de la confrontación bipolar. Estos enfoques se vieron fortalecidos en general por fenómenos como la resolución no violenta de la Guerra Fría, el aumento de los conflictos internos, las migraciones masivas, o las epidemias que demostraron que los enfoques tradicionales no ofrecían una respuesta a los nuevos desafíos.

El octavo capítulo se pregunta si los eventos del 11S trajeron consigo una vuelta a la doctrina de la seguridad nacional. El 11S en este caso significó una ruptura, tal como lo significó el final de la Guerra Fría, que reforma en muchos sentidos la agenda de estudios de seguridad internacional. Este capítulo desarrolla la respuesta a la pregunta planteada mostrando que, a pesar del punto de inflexión, hubo una tendencia a la continuidad en muchos temas como la distribución del poder en el sistema internacional (hegemonía, multipolaridad, etc.), a pesar de que la agenda de la Guerra Contra el Terror dominó la práctica de la seguridad internacional.

Finalmente en el último capítulo se abordan, a manera de conclusiones, la utilidad de las fuerzas que han enmarcado el cambio para explicar la evolución de los estudios de seguridad internacional. Como se muestra a lo largo del libro, en cada periodo hay fuerzas que actúan con mayor poder que otras. El capítulo de conclusiones introduce también un interesante análisis sobre la forma en la que los cambios en los paradigmas de los estudios de seguridad internacional hacen que se reconstituya su análisis del

presente pero también del pasado. Finalmente hace un repaso de todas las fuerzas implicadas en el desarrollo de los estudios de seguridad y de su influencia en cada uno de los periodos estudiados.

De esta forma, el libro es más que una revisión comprensiva de un vasto cuerpo de pensamiento acerca de la seguridad. Es un análisis claro y lúcido de las fuerzas que han dado forma al campo y de las fortalezas y debilidades de cada enfoque que se ha desarrollado a lo largo de la historia. Explica cómo los estudios han evolucionado desde las preocupaciones iniciales sobre las consecuencias de la rivalidad entre superpoderes y el potencial nuclear, a su actual diversidad en la cual factores económicos, ambientales y humanos entre otros se han añadido a la perspectiva militar, y qué enfoques, desde el realismo pasando por el feminismo o por los enfoques postcoloniales, están en juego. Asimismo, establece el impacto de cada una de las fuerzas motoras que han dado forma a los debates, y qué es lo que hace que esta sea una conversación única en medio de su diversidad; qué es lo que define la identidad de la subdisciplina y cómo crea un espacio propio dentro de las Relaciones Internacionales.

A pesar de las vinculaciones teóricas de los autores, este texto se distingue por su objetividad y sobre todo por la amplitud del enfoque analítico, lo cual lo hace una lectura más que recomendada para todos los interesados en temas de seguridad, historia de las relaciones internacionales, conflictos y paz.

APPIAH, Kwame Anthony, Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños, Ed. Katz, Buenos Aires-Madrid, 2007 [Original 2006]

Jesús ROGADO ZURIAGA*

Extraños. El mundo está habitado por una humanidad para la que la mayoría de sus miembros son extraños unos de otros. Kwame Anthony Appiah, sin embargo, nos presenta en su obra *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños* un intento de demostrar que la humanidad es algo más que una miríada de rostros desconocidos. En una decidida apuesta por el cosmopolitismo como opción ética y axiológica, Appiah realiza dos afirmaciones fundamentales para comprender su pensamiento moral, a saber, primero, que los seres humanos tenemos responsabilidades morales frente a otros seres humanos más allá de nuestra comunidad inmediata de relación y, segundo, que es preciso apreciar el valor de la diferencia en la vida humana, incluidas las distintas culturas y los valores que componen un mundo diverso.

El universalismo cosmopolita de Appiah, revelado en su insistencia en nuestra humanidad compartida y única, es, por tanto, hasta cierto punto atípico, puesto que junto con este reconocimiento de unicidad expresa una convicción igualmente fuerte en lo positivo que resulta el que existan diferentes modos de vida, algo que queda reflejado en la lapidaria frase "en todos lados hay partes de la verdad (junto con muchos errores), y la verdad entera no está en ningún

lado".¹ Sin embargo, si bien Appiah realiza la anterior afirmación en el primer capítulo de su obra, tarda bien poco en cubrirse las espaldas, para lo que hace, en el capítulo segundo, una precisión importante: existen límites en la diferencia de valores que es legítimo tolerar. Así, Appiah rechaza con firmeza el relativismo moral del 'todo vale' en tanto que se encuentre amparado por una determinada cultura.² Esta última opción está respaldada por una lógica de inconmensurabilidad entre culturas y juicios morales, aunque también, en debate relacionado pero distinto, por la creencia en la imposibilidad de juzgar, como si se tratara de gustos estéticos, los valores. Esta última afirmación parte para Appiah de un razonamiento erróneo. Para demostrarlo, el autor recurre a la ya clásica distinción entre juicios de hecho y juicios de valor.

Appiah atribuye esta tradición de pensamiento al positivismo moral, que, según él, de manera infundada apoya la creencia de que mientras que en los juicios de hecho,

APPIAH, K.A., *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños*, Ed. Katz, Buenos Aires-Madrid, 2007, p. 35.

² Para un argumento que explica los límites internos y externos de este pensamiento véase BOOTH, Ken, "Three tyrannies", en *Human rights in global politics*, DUNNE, Tim y WHEELER, Nicholas J. (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

fundamentados en creencias, es posible tener una opinión objetiva que se corresponda o esté más próxima a una verdad objetiva, en los juicios de valor, fundamentados en los deseos, no existe corrección o incorrección, lo que implica que un valor no puede ser juzgado como *correcto* o *incorrecto* sino únicamente como en mayor o menor correlación con el deseo que engendra ese valor. Así, desde esta perspectiva, aunque los valores sean apreciados por un grupo humano grande o incluso universalmente, no dejan de estar fundados en los deseos y, por tanto, no es posible emitir un juicio racional sobre si son correctos o incorrectos. El positivismo moral nos abocaría, del modo en que lo entiende Appiah, al relativismo absoluto en los valores, algo que, en la práctica supondría un escenario de consecuencias aberrantes.

El mundo de los hechos humanos no es, sin embargo, un laboratorio cerrado y aséptico. Una división o una suma son sólo operaciones matemáticas. No es posible afirmar de ellas que son *buenas* o *malas* en sí mismas. Ocurre lo mismo con la ley de la gravedad. Se trata de hechos científicos que sólo admiten juicios de hecho: o son o no son. Por el contrario, una guerra o una revolución política, son hechos sociales que implican relaciones de poder y admiten una interpretación política y moral. Están sujetos tanto a juicios de hecho —¿son?— como a juicios de valor —¿cómo son?. El afirmar que carecemos absolutamente de una guía moral por la que juzgar los valores y regirnos, en tanto que individuos y comunidad, lleva a situaciones absurdas, en las que sería

imposible cualquier diálogo humano, dado que los valores determinan cómo pensamos, sentimos y, en consecuencia, cómo actuamos, tanto individual como colectivamente. En este caso, con Appiah, "(a)ctuamos como lo hacemos porque respondemos a los valores que nos guían".³

Por tanto, una vez admitida la posibilidad de realizar juicios morales con una tabla de referencia, Appiah se lanza a defender la existencia de un código moral universal y monista. Aunque el autor evoca su infancia en Ghana y el contexto africano para ilustrar las diferencias entre culturas, para él el código moral compartido debe ser uno y universal. Aunque existan prácticas y valores que tengan una lógica interna en determinados contextos sociales, como por ejemplo la mutilación genital femenina, que cumple un papel de rito de paso en multitud de sociedades africanas, de Senegal a Tanzania, el problema no es que no tenga sentido conforme a la tradición cultural en la que se ejerce, sino que es *incorrecta* desde el punto de vista moral. Para Appiah pueden existir diferentes relatos para interpretar y explicar la realidad, pero "(e)xiste sólo una realidad"⁴, y algunos relatos están más próximos a esta que otros, es decir, son más correctos que otros. Para descubrir estos relatos Appiah reivindica la creación de instituciones de reflexión e investigación que permitan acercarse a esa realidad única.⁵

³ APPIAH, K.A., *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños...* op. cit, p. 56.

⁴ *Ibidem*, p. 74.

⁵ Al defender esta postura, Appiah se hace

Posteriormente, Appiah señala que "(l)os cosmopolitas suponen que los vocabularios axiológicos de todas las culturas se superponen lo suficiente como para iniciar una conversación"⁶, aunque diferencia esta idea de la defendida por el universalismo, que da otra vuelta de tuerca y busca un acuerdo sobre ese vocabulario axiológico superpuesto. Sin embargo, en cierta manera, su posición aquí implica una fuerte contradicción con lo que el autor ya ha afirmado categóricamente, esto es, que la realidad es sólo una. Porque si la realidad es una única posible, también lo es, por tanto, la corrección posible de los relatos en tanto que se alejan o se acercan de esta realidad. Cabe preguntarse entonces de qué sirve esa conversación axiológica si de antemano ya está determinada la validez de los argumentos que se exponen en ella. Si la decisión ya está tomada, ¿no se trata esa conversación únicamente de un ejercicio formal o retórico vacío de contenido? O peor, ¿de una farsa? Esta es una pregunta fundamental a la que Appiah no logra responder en su libro.

Teniendo esto en cuenta, ¿cómo reaccionar entonces ante el disenso en cuestiones morales? Pese a su afirmación sobre una realidad única, más que apostar por una máxima universal de orden kantiano, la receta de Appiah es, aquí, tomar la opción de la empatía, la comprensión y el pragmatismo en una suerte de

eco de la idea de progreso en la historia y las sociedades humanas.

⁶ APPIAH, K.A., *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños... op. cit.*, p. 91.

modus vivendi político basado en la transacción cotidiana. Esta es una línea ya explorada anteriormente con solvencia por el filósofo político John Gray, que expone en su obra *Las dos caras del liberalismo*⁷ un intento de solución política al complejo problema de la convivencia internacional en la disparidad de culturas y valores. Lo que Gray defiende en este punto es aquello que él considera el liberalismo del *modus vivendi*, que estima que los seres humanos pueden florecer y ser igualmente felices llevando distintos modos de vida. Aquí Gray también bebe de fuentes bien conocidas: Isaiah Berlin, por ejemplo, ha sido uno de los principales defensores de esta visión, propugnando el antiesencialismo humano y la natural diversidad de los individuos, radicando el valor de la libertad no en que lleva a encontrar el modo único ideal de vida, sino en que permite a los seres humanos prosperar en un marco de tolerancia cuyo fin precisamente no es posibilitar un consenso último acerca del mejor modo de vida posible, sino más bien servir como marco de coexistencia pacífica, como compromiso de paz en la diversidad.⁸ Por su parte, Appiah, afirma sobre esta cuestión que "(p) odemos vivir sin ponernos de acuerdo en cuáles son los valores que hacen buena nuestra convivencia; en la

⁷ GRAY, John, *Las dos caras del liberalismo*, Ed. Paidós, Barcelona, 2001 (original, 2000).

⁸ Con todo, la presentación de este marco de tolerancia como garantía de paz social sí establece por lo menos como mínimo un consenso inicial respecto de la propia paz social como valor universal apreciado por igual por todos los seres humanos en tanto que les permite desarrollar diferentes modos de vida y realizar diferentes valores.

mayoría de los casos, es posible acordar qué hacer sin haber acordado por qué eso es lo correcto⁹. Para Appiah, por tanto, lo importante es la acción, no la razón o la justificación que hay detrás de la acción.

Sin embargo, esta forma de pensar tiene sus riesgos, pues supone que ante cada situación de disenso moral se hace necesaria una discusión. Aunque la discusión *per se* no garantiza el acuerdo, ahí radica precisamente la virtud del modelo según Appiah, pues teóricamente, carecemos de un *nomos* moral aplicable a diferentes casos. Respecto de este punto caben dos comentarios. Primero, que el autor cae en una evidente contradicción interna con el argumento anteriormente expuesto de que para él sólo existe una verdad y, como afirma posteriormente en su libro, una humanidad con un mínimo común denominador moral, un concepto de tolerancia completado y constreñido al tiempo por un concepto de 'lo intolerable'.

Segundo, que Appiah peca de cierta ingenuidad al considerar que la mera conversación e interacción 'cara a cara' va a llevar no ya a un acuerdo, lo que él repetidamente rechaza porque de hecho considera innecesario, sino a un marco de armonía suficiente como para permitir la convivencia entre personas de diferentes tradiciones morales y culturales. Lo cierto es que la 'conversación', entendida como metáfora de la inclusión y la articulación de ideas

⁹ APPIAH, K.A., *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños... op. cit.*, p. 107.

diferentes, no siempre posibilita que "las personas se acostumbren unas a otras"¹⁰ y, desgraciadamente, no simplemente 'alcanza', como afirma el autor, con esto. La convivencia no implica necesariamente tolerancia y aceptación, sino también, en ocasiones, conflicto y disonancia. Así, por ejemplo, el autor cita repetidamente el ejemplo de Al-Andalus como caso de convivencia en un equilibrio propiciado por la tolerancia del *modus vivendi*. El trazo de este ejemplo es, sin embargo, demasiado grueso hasta el punto de ser históricamente impreciso, pues es cierto que en Al-Andalus la población no musulmana gozaba de una relativa libertad de culto, pero también lo es que a épocas de mayor tolerancia correspondieron también otras de represión, como las etapas almorávide y almohade de los siglos XI y XII¹¹.

De esto se colige que no es del todo cierto, como afirma Appiah, que "son las prácticas y no los principios los que nos permiten vivir juntos en paz".¹² Además de las prácticas —qué es lo que ocurre— importan las razones —por qué ocurre lo que ocurre—, de lo contrario la comprensión más profunda del acuerdo moral se tornaría imposible y los seres humanos seríamos esclavos cambiantes con las mudables relaciones materiales del mundo. Por

¹⁰ *Ibidem*, p. 124.

¹¹ Appiah tampoco hace referencia al hecho de que los no musulmanes, en tanto que 'dhimm', estaban obligados a pagar el elevado impuesto personal de la 'jizya'.

¹² APPIAH, K.A., *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños... op. cit.*, p. 124.

otro lado, en cuestiones tanto de ética como de moralidad sí importa no ya lo que hacemos, sino por qué hacemos lo que hacemos. ¿Podríamos afirmar acaso en juicio moral la cualidad moral de un esclavista que salva a un moribundo sólo para venderlo después como esclavo? De la misma manera y recuperando el argumento de Rodia Raskolnikov en la sublime *Crimen y castigo* ¿no importa que la razón por la que este lleva a cabo en un principio su crimen sea para hacer el bien y elevarse a las cotas más altas de los logros humanos? Es más, a pesar de que robara y asaltara a personas cuyo único crimen era disfrutar de un holgado modo de vida, ¿era Robin Hood *bueno* o *malo*? Desde luego, la película de Disney no deja lugar a duda.

De este modo, afirmar que no importan los principios morales que guían las acciones humanas supone ignorar el hecho de que con frecuencia las acciones humanas conllevarán el choque entre dos valores diferentes¹³, debiendo inevitablemente sacrificar uno en favor de otro. Este es un dilema moral habitual en relaciones internacionales, quizá encarnado de manera paradigmática en el caso de las intervenciones humanitarias y es, de hecho, el último de los puntos que toca Appiah en su libro: ¿hasta qué punto hemos de llegar a la hora de sacrificarnos por los extraños?¹⁴, es

decir, ¿cuánto estamos dispuestos a sacrificar en el altar de la humanidad compartida, una identidad etérea, que se refiere a personas que se encuentran a miles de kilómetros de nosotros y que probablemente nunca veamos? Esta es una pregunta interesante y pertinente que está ligada a otra cuestión: ¿cuánto es exigible, desde el punto de vista moral, que pongamos en riesgo para hacer el bien a los demás?¹⁵

Sobre esta cuestión Appiah alude a Peter Unger y a Peter Singer y sus ideas de responsabilidad moral fuerte —incluyendo el principio de Singer sobre que si es posible evitar que ocurra algo malo al costo de algo menos malo es preciso hacerlo— respecto de otros seres humanos, que para él están erradas. Appiah entiende que estas ideas operan en el ámbito de la abstracción y que, al estar indeterminadas, siempre hay algo más, algo ‘mejor’ que podríamos hacer para evitar que ocurriera un mal. Para Appiah un principio más correcto que el de Singer es el de “*si usted es la persona en la mejor posición para evitar que ocurra algo realmente horrible y no le cuesta mucho hacerlo, hágalo*”.¹⁶ Este principio sí tiene en cuenta un punto importante, y ese es que la exigibilidad es diferente en cada caso individual. Recuperando una materia a la que se alude en el libro, no supone el mismo sacrificio que Bill

¹³ O incluso de las exigencias planteadas por un mismo valor moral. Para una inspirada discusión acerca de esta cuestión véase GRAY, John, *Las dos caras del liberalismo...* op. cit.

¹⁴ Esta pregunta recuerda precisamente al libro de WHEELER, Nicholas J., *Saving strangers. Humanitarian intervention in*

international society, Oxford University Press, Oxford, 2000.

¹⁵ Las palabras exactas de Appiah son: “¿Cuál es el alcance real de nuestras obligaciones con los extraños?”, APPIAH, K.A., *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños...* op. cit, p. 206.

¹⁶ *Ibidem*, p. 211.

Gates done un millón de euros a una causa humanitaria a que lo haga un trabajador corriente. Sin embargo, el argumento de Appiah no tiene en cuenta que esa posición mejor de la que habla no es algo previo, dado y externo al actor moral, sino algo en lo que él también tiene una influencia, dado que él puede decidir colocarse en esa posición mejor, lo que ya forma parte de la propia acción moral.

Por último, llama la atención de la propuesta de Appiah que esta nunca abandona la órbita de lo moral para materializarse en un planteamiento político. A diferencia de otros pensadores cosmopolitas como Ulrich Beck, para quien el estado-nación que sustenta el sistema westfaliano ha quedado obsoleto¹⁷, o David Held, que va más allá y en su libro *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita* propone medidas concretas no sólo en el plano gubernativo sino también en el económico y en el de la sociedad civil para hacer del cosmopolitismo una realidad política¹⁸. Appiah considera que el estado-nación es aún el marco más adecuado para lograr el objetivo político primordial en su pensamiento, a saber, la protección de los derechos de los individuos¹⁹.

¹⁷ En BECK, Ulrich, *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Ed. Paidós, Barcelona, 2005 [Original 2004].

¹⁸ Véase HELD, David, *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*, Ed. Paidós, Barcelona, 1997 [Original 1995].

¹⁹ Appiah, de hecho, entiende que un estado global a la manera cosmopolita tendría tres inconvenientes claros: primero, acumularía demasiado poder en una sola instancia de decisión, segundo,

Todas estas son cuestiones que Appiah pone sobre el tapete en *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños*. La obra supone una sugerente aunque incompleta invitación a pensar determinados conceptos morales en el marco de la escena internacional. Lo posible —o lo deseable— de alcanzar un consenso moral entre extraños, la necesidad de vivir juntos los retos que plantea un mundo cada vez más pequeño, la importancia, o no, de los principios morales frente a la práctica humana, o las obligaciones morales que existen respecto de aquellos que pertenecen a otras comunidades y son extraños a nosotros, son asuntos que, pese a que en ciertos puntos de su libro se aborden con cierta desidia, no sólo se prestan a animada discusión, sino que además son extremadamente relevantes no ya para comprender el mundo en el que vivimos, sino a las personas que lo pueblan.

***Jesús ROGADO** es investigador en el área de Teoría de Relaciones Internacionales en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid.

probablemente dejaría de lado lo local, y, tercero, limitaría las opciones de innovar en el campo de la política pública.

MAALOUF, Amin, *El desajuste del mundo: cuando nuestras civilizaciones se agotan*, Alianza, Madrid, 2009.

COMENTARIOS EN TORNO A UN "DESAJUSTE GENERALIZADO" por Luis A. HALLAZI MÉNDEZ*

El tercer ensayo de Amin Maalouf es un diagnóstico inquietante, escrito con suma claridad, que nos lleva a reflexionar sobre un desajuste generalizado¹. El logro de su obra ensayística radica en un equilibrio entre razón ilustrada y emoción.

Si en su primer ensayo, *Las cruzadas vistas por los árabes* (1983), el autor ya planteaba que la principal causa de que el Oriente árabe siga viendo a Occidente como enemigo natural, es el análisis histórico que se ha hecho de las cruzadas; en su segundo ensayo, *Identidades asesinas* (1998), nos alerta sobre ese mismo desconocimiento histórico, sus consecuencias y el peligro de refugiarse en la defensa de una identidad única. De esta forma llegamos a *El desajuste del mundo, cuando nuestras civilizaciones se agotan*, donde Maalouf narra los distintos hechos de nuestra historia reciente demostrándonos que su oficio literario es una garantía para que el lector reflexione y se sienta partícipe de estos tiempos.

La vasta obra literaria y ensayística de Amin es premonitoria

¹ Amin Maalouf, escritor libanés exiliado desde 1975 en Francia, reciente Premio Príncipe de Asturias de las Letras 2010. Además, estudio Economía, Política y Sociología. Trabajó como periodista y autor de novelas históricas, entre ellas *León el Africano* o *La roca de Tanios* (Premio Goncourt 1993).

respecto al análisis de las causas de tensión entre dos mundos supuestamente distintos: el Oriente árabe y Occidente. Además, su experiencia como ciudadano libanés y francés le otorga una legitimidad que le permite ser sumamente crítico, tanto con la cultura que le vio nacer como con la que le vio crecer.

El autor se pregunta con inquietud "si nuestra especie no ha llegado, por decirlo de alguna manera, al umbral de incompetencia ética, si sigue acaso avanzando, si no acaba quizás de iniciar una regresión que pone en entredicho lo que tantas generaciones sucesivas se habían esforzado por edificar"². Y, para dejar clara su postura desde el principio, confiesa que su credo es el de un ilustrado. Amin es árabe, mas no musulmán; en su última novela autobiográfica, *Orígenes*³, nos ofrece una nostálgica mirada a sus antepasados, una familia melquita católica. En la novela va reconstruyendo su pasado a partir de las cartas guardadas de su abuelo; reconociendo entre ellos a místicos y masones, comerciantes y profesores; todos soñadores, políglotas y cosmopolitas. Esta revisión es una

² MAALOUF, Amin (2009), *El desajuste del mundo, cuando nuestras civilizaciones se agotan*, Alianza Editorial, Madrid, p. 13.

³ MAALOUF, Amin (2004), *Orígenes*, Alianza Editorial, Madrid.

manera de saldar cuentas con sus orígenes, donde nos desvela detalles que nos permiten conocer al narrador de *El desajuste del mundo*, y las razones por las que apuesta por la construcción de un mundo global basado en valores universales.

Amin Maalouf es un cosmopolita, se deduce de su obra, y es también un defensor de la pluralidad y la diversidad; siente un gran temor por la extensión del fanatismo, la violencia, la exclusión y la desesperación que percibe en el mundo árabe musulmán. Maalouf nos advierte sobre la penetración social de una lógica del desencuentro que interpreta el mundo desde una oposición, de nosotros y ellos, y apunta a la rivalidad actual como una vía muerta, sin dirección ni sentido. A su vez, Maalouf ensaya respuestas a esa realidad y propone la búsqueda de un punto de encuentro, de un pacto humanista que redirija las fuerzas a un terreno de lo común y lo compartido.

El ensayo está dividido en tres capítulos y un epílogo a través de los que va desgranando, con lucidez e inteligencia analítica, los problemas más acuciantes de nuestra era y sus posibles causas, así como las paradojas y contradicciones que se vienen produciendo.

En el primer capítulo, "Las victorias engañosas", nos hace ver que las grandes victorias del siglo XX, como la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra fría, que supuestamente iban a conseguir extender la democracia por todo el planeta, la libre circulación de personas y mercancías,

de imágenes e ideas, no han sido tal. Al contrario, Europa ha entrado en una etapa de desconcierto, sin tener clara su identidad, ni sus fronteras, ni sus instituciones comunes. Nos dice que Europa parece saber mejor de dónde viene y qué tragedias ha pasado que hacia dónde se dirige. Lo que Maalouf trata de visibilizar a lo largo de los distintos hechos históricos de nuestra era, pasando por conflictos como Kosovo hasta la guerra de Irak, es que Occidente no ha sabido sacarle partido a ninguna de sus "victorias", entre otras cosas, por la incapacidad de respeto hacia "el otro", la imposibilidad de no poder establecer un diálogo horizontal. Esta cuestión se traduce, como dice Maalouf, en la pérdida de referentes; una hegemonía moral que estaría erosionada y que se reflejaría como un auténtico problema de confianza entre el "centro" y la "periferia"⁴.

En el segundo capítulo analiza con agudeza el problema de "Las legitimidades extraviadas". Dice que no hay legitimidades inamovibles, que la legitimidad se puede adquirir y se puede perder. En el mundo cristiano los problemas de cismas, de luchas internas, han sido de tipo teológico. En el caso musulmán ha sido de tipo dinástico. Esta legitimidad dinástica hoy se ha cambiado por legitimidad patriótica. Los nacionalismos, turco y panárabe son una muestra de ello. Nasser, Atatürk, Faisal o Ben Bella fueron patriotas en este sentido. En esta segunda parte Maalouf hace referencia a esa gran ocasión perdida que fue el proyecto de Hachemí Faisal de Arabia y Weismann del

⁴ *Íbidem.*, p. 54.

movimiento sionista, al acabar la Primera Guerra Mundial, para crear el reino independiente de Arabia y el Estado judío en Palestina. En lugar de esto, las potencias europeas (Francia e Inglaterra) se repartieron los territorios e impusieron el orden que les beneficiaba, creando el conflicto palestino- israelí.

Como lo describe Maalouf, "para cualquier sociedad humana, la carencia de legitimidad es una forma de ingravidez que desajusta todas las conductas. Cuando no hay autoridad, ni institución, ni personalidad que pueda valerse de una credibilidad ética real, cuando los hombres llegan a pensar que el mundo es una jungla donde reina la ley del más fuerte y donde se permiten todos los golpes, no es posible ya tomar otro derrotero que el de la violencia asesina, la tiranía y el caos"⁵. Finalmente, para Maalouf, el desajuste de legitimidad más patente se produce por el hecho de que Estados Unidos decida el rumbo del planeta con un electorado que corresponde al 5% de la humanidad. Esto quiere decir que el 95% no participa en la toma de decisiones que le afectan. Por tanto, Estados Unidos tiene un gobierno de derecho que ejerce en su territorio y otro gobierno de hecho que afecta a toda la humanidad. Esta "legitimidad" es la que deberíamos cuestionar.

El tercer capítulo está dedicado a "Las certidumbres imaginarias". En él analiza el tema de los referentes. No se trata, nos dice, de volver a antiguas certezas sino de inventar nuevas referencias.

⁵ *Íbid.*, p. 189.

En este sentido, habrá que analizar los retos y los medios que tenemos a nivel mundial en una humanidad globalizada - en las relaciones entre las naciones como en la gestión de los recursos naturales del planeta, siendo conscientes de que el balance de la historia es negativo hasta ahora. Por tanto, nos dice que más que adornar el pasado habría que entrar en la fase de inventarlo todo: solidaridades, legitimidades, identidades, valores y puntos de referencia.

La escala de valores que puede ayudarnos en esa ingente tarea, según Maalouf, es la cultura y la educación. Habrá que superar las desviaciones contradictorias por las que acaba de pasar la humanidad: la del comunismo y la del capitalismo, la de la religión y la del ateísmo. Aprender a valorar las diferencias y las pluralidades de los distintos grupos humanos con curiosidad e interés sería la solución. Y eso se conseguiría con cultura y educación. Habría que entender cuestiones tan elementales como que "los demás" es un concepto reversible, puesto que nosotros somos "los demás" para ellos. Así, no debemos tolerar la actitud de mirar al otro a través de lo específico, de su religión, su color de piel, su lugar de procedencia, su apariencia, su acento o de su apellido; sería muestra de una invalidez mental y entonces, ¿cómo deberíamos comportarnos? La sensatez consiste en un enfoque más sutil, ir más allá de la apariencia y centrarnos en su individualidad.

Uno de los temas centrales de este capítulo es la inmigración. Amín nos cuenta que quien dirigió el ataque contra las torres gemelas fue un

muchacho islamista que se doctoró en urbanismo en una universidad alemana. Los atentados más espectaculares de los últimos años los cometieron inmigrantes procedentes de India, el Magreb y de Egipto. Sin embargo, nos dice, que la mayoría participan de manera apacible y generosamente en la vida económica, social, intelectual o artística de los países que lo acogieron. He ahí el reto de los estados de acogida: buscar que los inmigrantes consigan ser intermediarios elocuentes de sus relaciones con el resto del mundo o, de lo contrario, se sigan convirtiendo en el mayor de los problemas, en tanto que hay identidades dañadas que por ende se vuelven dañinas.

En resumen, analizar el factor humano de la inmigración desde las dos orillas, ver su doble papel como miembros de una sociedad occidental y como parte de su sociedad de origen, así como advertir su potencialidad como vectores de modernización, liberación intelectual, desarrollo y de reconciliación. Lo que necesita un inmigrante es dignidad cultural, dignidad social y dignidad lingüística que le permita asumir una identidad dual y un papel de nexo. Finalmente, Occidente tiene la responsabilidad y la oportunidad de restaurar su credibilidad ética siendo fiel a sus propios valores de democracia, derechos humanos, libertad del individuo y laicismo en sus relaciones con el resto del mundo y, urgentemente, con los inmigrantes.

Por último, en el epílogo que titula "Una prehistoria demasiado larga", el autor nos plantea una visión esperanzadora, quizá excesivamente,

aunque es consciente de las condiciones previas para vivir en armonía con nuestras diferencias y diversidad. Sin embargo, muy lejos nos vemos de esa realidad hoy, donde la coexistencia pacífica se ve amenazada por la xenofobia, la discriminación, el racismo. Pero Maalouf demuestra que la aventura humana le sigue fascinando y que no cambiaría esos retos por la vida de los ángeles. Sin embargo, ha llegado el momento de preguntarse: ¿dónde vamos a este paso? Para lo que tendríamos tres posibilidades que llama "tentaciones" en comparación con las decisiones de un montañero. La primera sería la "tentación del precipicio" que no es otra que la autodestrucción. La segunda sería la "tentación de la pared" que consiste en buscar refugio hasta que pase la tormenta. Y, la tercera que es por la que Maalouf apuesta, sería la "tentación de la cumbre" que implica admitir que ha llegado el momento de clausurar la historia tribal de la humanidad y que todo está por inventarse.

Los retos son tan científicos como éticos; es decir, lo que nos propone el autor es ponernos a la altura moral de la evolución que hemos alcanzado y, si es necesario, llamar a un estado de emergencia para movilizarnos y sacar lo mejor que llevamos dentro. Por tanto, "(...) no sólo se trata de organizar una nueva forma de funcionamiento económica y financiera, un nuevo sistema de relaciones internacionales. Se trata de diseñar sin demora una visión diferente por completo de la política, la economía, el trabajo, el consumo, la ciencia, la tecnología, el progreso,

la identidad, la cultura, la religión, la historia; una visión adulta de lo que somos, de lo que son los demás y del destino de este planeta que compartimos. Tenemos que inventar una concepción del mundo que no sólo sea la traducción moderna de nuestros prejuicios ancestrales y que nos permita conjurar el retroceso que se anuncia”⁶.

En definitiva, éste es un libro lúcido, arriesgado y comprometido con la esperanza de salvación de la humanidad a través de los valores ilustrados que, sin duda, son los valores de Occidente. Un escritor cosmopolita que nos dice que la democracia puede instalarse en diversas latitudes pero que antes, sólo es necesario universalizar los valores éticos. Amén parece así presentarnos a una ciudadanía europea como el paradigma y modelo de aplicación de lo que podría ser, eventualmente en el futuro, una auténtica ciudadanía cosmopolita. Un cosmopolitismo inspirado en gran medida en el proyecto kantiano de la “paz perpetua”, aunque Maalouf no haga referencia a posturas teóricas podría ser cotejado con los pensadores más destacados en esta corriente y llegaríamos a conclusiones parecidas.

El defender la armonía más allá de las fronteras culturales o nacionales se sustentaría, para Ulrich Beck de acuerdo con su artículo sobre “El cosmopolitismo europeo”, en cinco principios constitutivos que coinciden con el planteamiento de Amin Maalouf. En primer lugar, la experiencia de crisis de las sociedades

mundiales que permite que se perciba su interdependencia, que la llamaría la comunidad de destino civilizatorio; en segundo lugar, el reconocimiento de las diferencias de las sociedades mundiales, y el carácter conflictivo que se sigue de él; en tercer lugar, la empatía cosmopolita que supone la capacidad de intercambiar perspectivas; el cuarto, que una sociedad mundial sin fronteras resulta “invivable” porque se genera un impulso para fijar nuevas-viejas fronteras; y, por último, el quinto, el principio de la mezcla, según el cual las culturas y las tradiciones locales, nacionales, étnicas y religiosas, y cosmopolitas, se vinculan y se mezclan.

Sin embargo, es necesario recordar que no podemos ignorar la tensión entre el compromiso patriótico con la propia nación y la ética cosmopolita que ya se manifestó en los mismos días de la revolución francesa. De aquí se deduce que, pese a que esta concepción de comunidad moral universal es compartida por todos los cosmopolitas actuales como horizonte ético indisoluble de la propia democracia moderna, ello no significa que haya un consenso en cuanto a la necesidad de articular esa comunidad moral institucionalmente, mediante la creación de una suerte de “estado mundial” apto para sustentar esa nueva ciudadanía universal – pues, el aspecto identitario sigue causando cismas en dicha construcción.

Para muchos cosmopolitas, como probablemente lo sea para Maalouf, la creencia en una comunidad universal es perfectamente compatible con la existencia de distintas

⁶ *Ibid.*, p. 314.

entidades políticas particulares en las cuales llevar a cabo el ejercicio de esos derechos humanos universales que se caracterizarían también en la ciudadanía democrática. Según Martha Nussbaum⁷, para ser ciudadano del mundo no es preciso abandonar las identificaciones locales que, por el contrario, pueden ser fuentes de gran riqueza vital, sino que lo único exigible es que la "lealtad fundamental" vaya dirigida a esa comunidad moral universal de todos los seres humanos y no a los miembros de la comunidad política particular y que las diferencias de origen, tanto de carácter étnico como cultural, se entiendan de manera no jerárquica. Sin embargo, el punto principal es precisamente el tratamiento de la identidad desde donde se debe llegar a la construcción de una ciudadanía universal más equilibrada, sin olvidar ese análisis histórico que haga justicia a las distintas realidades de las que procedemos.

***Luis HALLAZI MÉNDEZ** es estudiante de doctorado de Ciencia Política del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UAM.

⁷ NUSSBAUM, Martha (1999), *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y «ciudadanía mundial»*, Paidós, Barcelona.

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950