

# SOCIEDAD GLOBAL

REVISTA DE RELACIONES INTERNACIONALES Y CIENCIAS POLÍTICAS  
PUBLICACIÓN DE LA UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA



ISSN 1851-6262

## ARTÍCULOS

Discurriendo sobre el pasado, presente y futuro de la ciencia política en Italia y Europa.

*Por Sergio Fabbrini (en diálogo con Juan Cruz Vazquez)*

La integración europea como respuesta a los desequilibrios producidos en la relación institucional Estado-mercado en el último cuarto de siglo.

*Por Julio Pinto y Alicia Cusinato*

Las "Mesas Separadas" de la Ciencia Política: el caso del concepto de "Estado".

*Por Leticia Vita*

Rorty y las cosas dichas.

*Por Gonzalo García Vilá*

Tendencias internacionales de la Educación Superior.

*Por Mabel Dávila*

Reforma policial en el Brasil: el rol del sector privado en las políticas públicas sobre seguridad

*Por Gustavo Javier Gómez*

Relación entre cambio climático y comercio internacional: un ensayo.

*Por Leila Devia*

Cambio climático, el desafío de repensar el desarrollo.

*Por Ana Fernández Equiza*

Teoría de comercio internacional e política ambiental: una análise "empírico-simbiótica"?

*Por Thauan y Luan Santos*

Integração econômica no contexto da economia política internacional: classificações, razões e vantagens.

*Por Thauan Santos*

El sistema capitalista en expansión: fundamentos de una lectura sudamericana.

*Por Leonardo Granato*

Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional.

*Por Gian Luca Gardini*

Frontera brasileño-paraguaya: los territorios fronterizos de mato Grosso do Sul con los Departamentos norte de Alto Paraguay, Canindeyú, Amambay y Concepción.

*Por Tito Carlos Machado de Oliveira y Nahuel Oddone*

Los procesos de integración en América Latina ¿salida viable para el crecimiento de la región? La globalización como entorno de las políticas de desarrollo.

*Por Susana Durán Sáenz*

Venezuela: una abordagem antissistêmica.

*Por Charles Pennaforte*

El nuevo gobierno en Colombia: los desafíos y las oportunidades.

*Por José Luis Rhi Sausi y Nahuel Oddone*

A globalização e a integração regional: os efeitos da globalização no processo de integração dos blocos econômicos: o Mercosul no sistema internacional.

*Por Grazielle Oliveira Saravia*

La autonomía heterodoxa de la política exterior argentina de Kirchner.

*Por Bruno Alfredo Bologna*

Estados Unidos como actor imperial: una revisión del debate en los albores del siglo XXI.

*Por Luciano Anzelini*



# UAI

Universidad Abierta  
Interamericana

# **SOCIEDAD GLOBAL**

REVISTA DE RELACIONES INTERNACIONALES Y CIENCIAS POLÍTICAS  
PUBLICACIÓN DE LA UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA.

# SOCIEDAD GLOBAL

---

**Directora General:** María Susana Durán Sáenz

---

**Co-directores:** Leonardo Granato, Juan Cruz Vazquez, Carlos Nahuel Oddone y Marilina Micceli

---

**Editor Responsable:** Jessica Castelli

---

**Secretaria de Redacción:** Alicia Cusinato

---

**Asistente Editorial:** María Virginia Villamayor

---

**Diseño:** Mauro Lilli

---

## **CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL**

---

Manuel Alcántara Sáez – Universidad de Salamanca, España.

Fulvio Attinà – Università degli Studi di Catania, Italia.

Mauricio Baquero Herrera – Universidad del Externado, Colombia.

Kenneth E. Bauzon – Saint Joseph's College at New York, Estados Unidos.

Marco Brunazzo – Università degli Studi di Pavia, Italia.

Amado Luiz Cervo – Universidade de Brasília, Brasil.

Marie-France Christophe-Tchakaloff – Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Francia.

Andrea Cilloni – Università degli Studi di Parma, Italia.

Marco Clementi – Università degli Studi di Pavia, Italia.

Antonio Colomer Viadel – Universidad Politécnica de Valencia, España.

Darc Costa – Escuela Superior de Guerra, Brasil.

Paulo Roberto de Almeida – Centro Universitário de Brasília, Brasil.

Juan Manuel de Faramiñán Gilbert – Universidad de Jaén, España.

Celestino Del Arenal – Universidad Complutense de Madrid, España.

Sergio Fabbrini – Director de la Escuela de Gobierno en la Universidad Luiss de Roma

Alcino Ferreira Câmara Neto – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil.

Xavier Fernández Pons – Universitat de Barcelona, España.

Jorge Fonseca Castro – Universidad Complutense de Madrid, España.

Fabio Fossati – Università degli Studi di Trieste, Italia.

Giuseppe Galassi – Università degli Studi di Parma, Italia.

Alfonso Galindo Lucas – Universidad de Cádiz, España.

Christian Ghymers – Institut Catholique des Hautes Etudes Commerciales, Bélgica.

Piero Graglia – Università degli Studi di Milano, Italia.

Waldemar Hummer – Universität Innsbruck, Austria.

Franz Kernic – Universität Innsbruck, Austria.

Gernot Köhler – Sheridan College, Canadá.

Viktor Krassilchtchikov – Academia Rusa de Ciencias, Rusia.

Tito Carlos Machado de Oliveira – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil.

Lisa Martin - Harvard University, Estados Unidos.

Miguel Ángel Martín López – Universidad de Sevilla, España.

Juan Carlos Martínez Coll – Universidad de Málaga, España.

Enrique Martínez Larrechea – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Uruguay.

Antonio Martínez Puñal – Universidade Santiago de Compostela, España.

Carlos Francisco Molina del Pozo – Universidad de Alcalá de Henares, España.

Gianfranco Pasquino – Università degli Studi di Bologna, Italia.

Charles Pennaforte – Director del Centro de Estudios em Geopolítica e Relações Internacionais, Brasil.

Marcos Aurélio Pereira Vadalão – Universidade Católica de Brasília, Brasil.

Erick Augusto Pereira Caldas – Faculdade de Ciências e Tecnologia Mater Christi, Brasil.

Raanan Rein – Tel Aviv University, Israel.

José Luis Rhi-Sausi – Centro Studi di Política Internazionale, Italia.

Pedro Rodrigues Caldas Neto – Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte, Brasil.

James N. Rosenau – The George Washington University at New York, Estados Unidos.

José Antonio Sanahuja – Universidad Complutense de Madrid, España.

Jaume Saura Estapà – Universitat de Barcelona, España.

Franciscu Sedda – Università La Sapienza di Roma, Italia.

Arno Tausch - Universität Innsbruck, Austria.

José María Trepát Cases – Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Brasil.

Stephan van Evera – Massachusetts Institute of Technology, Estados Unidos.

---

**COLABORARON EN ESTE NÚMERO**

---

Javier Avendaño  
Bárbara Ciminari

**AUTORIDADES DE LA FACULTAD  
DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

---

**Decano**

Dr. Marcos Córdoba

---

**Vicedecano**

Dr. Alejandro Laje

---

**Secretaria Académica**

Dra. Alejandra Pasquet

---

**Directora de la Carrera de Relaciones  
Internacionales y Ciencias Políticas**

---

Mg. Lic. María Susana Durán Sáenz

**Secretaria Técnica**

Dra. Marilina Micceli (Sede Buenos Aires)  
Dra. Verónica Castro (Sede Rosario)

**Consejo Asesor**

Dr. Carlos María Cloppet  
Dr. Marcelo Hersalis  
Dra. Alejandra Pasquet  
Dr. Carlos Agostinelli  
Dr. Roberto Paradis

Sumario .....	2 - 3
Presentación .....	
Por <i>María Susana Durán Sáenz</i> .....	7 - 8

## ARTÍCULOS

Discurriendo sobre el pasado, presente y futuro de la ciencia política en Italia y Europa. Por <i>Sergio Fabbrini (en diálogo con Juan Cruz Vazquez)</i> .....	9 - 28
La integración europea como respuesta a los desequilibrios producidos en la relación institucional Estado-mercado en el último cuarto de siglo. Por <i>Julio Pinto y Alicia Cusinato</i> .....	29 - 46
Las "Mesas Separadas" de la Ciencia Política: el caso del concepto de "Estado". Por <i>Leticia Vita</i> .....	47 - 60
Rorty y las cosas dichas. Por <i>Gonzalo García Vilá</i> .....	61 - 78
Tendencias internacionales de la Educación Superior. Por <i>Mabel Dávila</i> .....	79 - 101
Reforma policial en el Brasil: el rol del sector privado en las políticas públicas sobre seguridad Por <i>Gustavo Javier Gómez</i> .....	102 - 113
Relación entre cambio climático y comercio internacional: un ensayo. Por <i>Leila Devia</i> .....	114 - 121
Cambio climático, el desafío de repensar el desarrollo. Por <i>Ana Fernández Equiza</i> .....	122 - 135
Teoría do comércio internacional e política ambiental: uma análise "empírico-simbiótica"? Por <i>Thauan y Luan Santos</i> .....	136 - 145
Integração econômica no contexto da economia política internacional: classificações, razões e vantagens. Por <i>Thauan Santos</i> .....	146 - 156
El sistema capitalista en expansión: fundamentos de una lectura sudamericana. Por <i>Leonardo Granato</i> .....	157 - 170
Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional. Por <i>Gian Luca Gardini</i> .....	171 - 194
Frontera brasileño-paraguaya: los territorios fronterizos de mato Grosso do Sul con los Departamentos norte de Alto Paraguay, Canindeyú, Amambay y Concepción. Por <i>Tito Carlos Machado de Oliveira y Nahuel Oddone</i> .....	195 - 225
Los procesos de integración en América Latina ¿salida viable para el crecimiento de la región? La globalización como entorno de las políticas de desarrollo. Por <i>Susana Durán Sáenz</i> .....	226 - 235
Venezuela: una abordagem antissistêmica. Por <i>Charles Pennaforte</i> .....	236 - 247
El nuevo gobierno en Colombia: los desafíos y las oportunidades. Por <i>José Luis Rhi Sausi y Nahuel Oddone</i> .....	248 - 260

A globalização e a integração regional: os efeitos da globalização no processo de integração dos blocos económicos: o Mercosul no sistema internacional. Por <i>Grazielle Oliveira Saravia</i>	261 - 274
La autonomía heterodoxa de la política exterior argentina de Kirchner. Por <i>Bruno Alfredo Bologna</i>	275 - 294
Estados Unidos como actor imperial: una revisión del debate en los albores del siglo XXI. Por <i>Luciano Anzelini</i>	295 - 323

## POENCIA

Algumas hipótesis comparativas entre Brasil-Argentina en el siglo XXI. Por <i>Vicente Palermo</i>	324 - 335
--	-----------

## ENSAYO

La política exterior del presidente Mujica: "El sueño de la patria grande sigue vivo" Por <i>Álvaro Álvarez Carcabelo</i>	336 - 340
--	-----------

## ESTADO DEL ARTE

Los estudios sobre política exterior y sistema internacional en Argentina (II): entre- vista a Carlos Escudé Por <i>Juan Cruz Vazquez</i>	341 - 359
---	-----------

## PRESENTACIÓN DE PROYECTOS

Proyecto "Fronteras Abiertas": Red Interregional para la Cooperación Transfron- teriza y la Integración Regional Latinoamericana. Por <i>Raffaella Colletti</i>	360 - 369
---	-----------

## RESEÑAS

América Latina, una y diversa: Teorías y métodos para su análisis (de Heriberto Cairo y Jerónimo de Sierra / comp.). Por <i>Ingrid Sarti</i>	370 - 371
Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas (de Miguel Ángel Martín López y Nahuel Oddone / coordinadores). Por <i>Eva Peñas</i>	372 - 373
Entre la integración y la fragmentación regional: el desafío político de nuestro tiem- po (de Julio Pinto / compilador). Por <i>Giselle Nadra</i>	374 - 376
Saludos a Vador: vida, muerte y leyenda de un lobo (de Santiago Senén González y Fabián Bosoer). Por <i>Néstor Legnani</i>	377 - 379
Pensadores sociales contemporáneos: sociedad política, comunicación, cultura y democracia (de Marta Fernández / compiladora). Por <i>Bárbara S. Ciminari</i>	380 - 382

## **PRESENTACIÓN**

Hoy la Ciencia Política se enfrenta a una nueva dinámica, la política dónde lo global queda expuesto. Los Estados-nación se han vuelto más permeables a los flujos de las comunicaciones y los transportes y son más interdependientes ahora que en el pasado.

Se trata de una transformación del Estado "homogéneo", de jurisdicciones superpuestas y lealtades diferenciadas como círculos concéntricos, entre lo local, lo global y el nacional, al establecimiento de nuevas espacialidades de lo nacional y de lo global donde intervienen cada vez con mayor fuerza los mecanismos supranacionales como son los tratados de libre comercio o los convenios internacionales.

De esta manera se da una "desagregación" del Estado lo que hace que dejen de ser los únicos encargados en el sistema internacional de regular el conflicto con otros actores. Lo mismo sucede en los sistemas culturales, económicos y sociales internos, la sociedad avanza hacia profundos cambios que la modifican definitivamente.

Este proceso de fragmentación del Estado también impacta en las relaciones internacionales. La globalización, en última instancia, está provocando una desterritorialización y una reterritorialización. Se produce un auge de movimientos de alto sentido identitario y traen como consecuencia un nuevo tipo de fronteras o límites que tienen a restar protagonismo a las fronteras estatales tradicionales.

Otra tendencia es la resignificación y reconstrucción de los Estados-Nación no sólo a través de nuevas acciones internas de democratización sino también de construcción de espacios supranacionales carentes de instituciones supranacionales.

Una de las tendencias más destacadas es la llamada mundialización de la sociedad civil, expresada entre otras cosas, en reuniones globales sobre temas de medio ambiente, derechos humanos y justicia. "La globalización valga la paradoja, es un fenómeno parcial: no es en todo ni para todos".

María Susana Durán Sáenz



## **DISCURRIENDO SOBRE EL PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA CIENCIA POLÍTICA EN ITALIA Y EUROPA**

### **SPEAKING ABOUT POLITICAL SCIENCE'S PAST, PRESENT AND FUTURE IN ITALY AND EUROPE**

#### **Juan Cruz Vazquez**

POLITÓLOGO, DOCENTE DE LAS UNIVERSIDADES DE BUENOS AIRES (UBA) Y BELGRANO (UB).

E-mail: juancruzvazquez@yahoo.com.ar

#### **Sergio Fabbrini**

DIRECTOR DE LA ESCUELA DE GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD DE LUISS DE ROMA.

E-mail: sfabbrini@luiss.it

### **Introducción necesaria**

Ocurrió el viernes 13 de noviembre de 2009. El encuentro tuvo lugar en el café del Hotel Plaza Francia. Sergio Fabbrini bajó del ascensor en la planta baja, vestido de riguroso traje y preparado para brindar una conferencia en la Universidad Abierta Interamericana sobre las perspectivas de la Unión Europea. Aún sin necesitar presentación, tuvo la gentileza de este gesto mientras nos estrechábamos la mano. De allí en más, junto a la solidez teórica de sus análisis, me tornaría un privilegiado de su inmensa hospitalidad, su paciencia didáctica de profesor, su modestia y sencillez, y la franqueza de palabras mediadas (siempre) por una sonrisa y un humor muy sutil.

El profesor Fabbrini había llegado a la Argentina para presentar su libro *El ascenso del príncipe democrático*. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias; editado por Fondo de Cultura Económica. Mucho antes que este libro -traducido y editado en el país- había llegado la reputación y prestigio de Fabbrini a través de su admirable trayectoria académica y su profusa producción teórica.

En un intenso trajín de compromisos académicos y entrevistas periodísticas tuvo la generosidad de concederme lo que sería un aunamiento de las dos anteriores: una "entrevista académica", y que en principio discurriría sobre la ciencia política en Italia y en Europa.

Mientras preparaba el grabador lo descubrí mirando por la ventana un día gris y lluvioso, y me reprimí por no haber aprendido el idioma italiano. Es que, no sabiendo yo hablar en esa lengua ni Fabbrini en castellano, nuestro diálogo nos haría encontrar en el inglés: y temí entonces por la luminosidad y la transparencia de las palabras, pensando que se tornarían nubladas

por una doble traducción. Afortunadamente, la riqueza del inglés de Fabbrini y su locuacidad fue despejando el cielo de temores a medida que se desarrolló la supuesta entrevista académica. Y escribo “supuesta” porque la pauta original fue prontamente superada por algo mucho más deslumbrante: una verdadera “clase” del profesor Fabbrini. Y en esta “clase particular” las preguntas y respuestas fueron agrupándose en temas, dando forma a un contenido vivo y sólido que traduje posteriormente con la mayor minuciosidad y detalle posible.

Ya con la primera versión de la entrevista desgrabada y traducida el texto tomó su propia decisión, tornándose en una “entrevista articulada”: a medio camino entre el formato de una entrevista y de un artículo académico. Sin poder encasillarse excluyentemente en lo uno y lo otro, recordé el libro *Entrevista sobre el pluralismo*, de Robert Dahl (en diálogo con Giancarlo Bosetti).<sup>1</sup> Y fue precisamente con una propuesta similar que pedí autorización al profesor Fabbrini para plasmar en estas páginas ese diálogo, esa clase, con este formato. Espero que la idea y sus frutos hayan estado a la altura de las circunstancias.

## I – La ciencia política en Italia

**JCV.** Me gustaría comenzar preguntándole sobre su visión acerca de la ciencia política en Italia

**SF.** Tengo una visión positiva de la ciencia política italiana. Como Director de la Revista Italiana de Ciencia Política -primer Director tras Giovanni Sartori- tuve la oportunidad de un acercamiento privilegiado a la literatura, la investigación y los debates de la comunidad italiana de ciencia política. Y desde esta experiencia es que evalué como muy positiva la producción y los aportes actuales de la comunidad politológica italiana.

Yo diría que, desde un punto de vista sistémico, la ciencia política se ha tornado en las últimas décadas una “gran comunidad” en Europa, volviéndose más y más competitiva. Existen nuevas comunidades politológicas que se encuentran muy fuertemente involucradas en los debates de ciencia política, comunidades tales como la holandesa o la escandinava. Así es que, ante este nuevo escenario, la comunidad politológica italiana se encuentra en un entorno muy vivo y competitivo.

**JCV.** Y en este nuevo escenario ¿Cuáles marcaría como “rasgos distintivos” de la ciencia política italiana?

**SF.** Claro está: aún en este nuevo entorno la ciencia política italiana tiene y mantiene características específicas que provienen de nuestros “padres fundadores”: principalmente de Giovanni Sartori y Norberto Bobbio. De cierto modo, Giovanni Sartori amplió la ciencia política italiana desde una perspectiva comparada. Así que, si ha de señalarse un rasgo distintivo de la

---

<sup>1</sup> *Entrevista sobre el pluralismo*. Robert Dahl (en diálogo con Giancarlo Bosetti). México D.F., 2003: Fondo de Cultura Económica (157 páginas).

ciencia política italiana en relación a otras comunidades politológicas europeas es el enfoque de la política comparada: si hay algo en mi profesión sobre lo que todo el mundo concuerda es que si se sabe sólo una cosa no se sabe nada, lo cual es básicamente una afirmación clásica de Giovanni Sartori. Así que los politólogos italianos están mucho más orientados hacia la política comparada que las otras comunidades politológicas europeas.

Asimismo, de la contribución de Norberto Bobbio pueden distinguirse muchos elementos que hacen a una esencia en la ciencia política italiana. Uno de ellos es la respuesta a la pregunta de las elites: Norberto Bobbio trabajó admirablemente descubriendo y consolidando la tradición del estudio de las elites en el contexto italiano, presentes en las obras de Gaetano Mosca, Wilfredo Pareto y Robert Michels. Así que hay un elemento de continuidad sobre el estudio de las elites y las condiciones en las que éstas atingen a la democracia. En Bobbio también hay un elemento de naturaleza normativa, un interrogante sobre cuál es la buena sociedad, cuál es el buen gobierno, la idea de que la democracia no pudo cumplir sus propias promesas.

Así que con estos elementos estos dos grandes pensadores de la ciencia política italiana reflejan también dos perspectivas ideológicas diferentes. Giovanni Sartori, situado en la tradición liberal clásica, enfatiza la idea (para nosotros muy importante) de abordar el estudio de las instituciones comparando actores sobre la base de datos. Bobbio, por otra parte, es el académico que continuamente trae al centro de la escena el interrogante acerca de las promesas incumplidas de la democracia y sobre la búsqueda del elemento de reforma, de mejoramiento, que es parte de la construcción de la democracia misma.

Así que Sartori es el realista, aún Bobbio es el realista (en una línea que va de Thomas Hobbes a Gaetano Mosca) pero en Bobbio también está el elemento de la presión idealista para el mejoramiento de la sociedad.

**JCV.** Veo que no sólo las temáticas marcan aquí los rasgos distintivos, sino también las concepciones de disciplina...

**SF.** Sí, ésta es la "postal" de la ciencia política italiana, que nos hace muy distintos a otras comunidades politológicas europeas, y diametralmente opuesta a la estadounidense. Porque la ciencia política de los Estados Unidos es muy centrada en sí misma: hay un artículo muy importante de Sartori en el cual habla del "parroquialismo" de la ciencia política norteamericana: saben todo acerca del Congreso de los Estados Unidos, el presidencialismo de los Estados Unidos, las encrucijadas de Estados Unidos, pero no son comparatistas. Los italianos son mucho más comparatistas en términos de enfoque disciplinar y método.

**JCV.** ¿Algún otro elemento que caracterice a la ciencia política italiana?

**SF.** También somos diferentes de otras comunidades politológicas europeas porque la escuela de Bobbio creó una comunidad politológica más encastrada profesionalmente: en su mayoría los politólogos están relacionados directamente con la política exterior, con el gobierno,

con el parlamento, así que la ciencia política italiana se ha tornado muy influyente. Todo periódico central italiano tiene alguna editorial escrita por politólogos, los científicos políticos italianos son de alguna manera “habitués” de la vida pública italiana. La ciencia política italiana creció tanto que de alguna manera desplazó profesional y académicamente la posición que ocupaba antes el abogado constitucionalista. Probablemente la ciencia política es la disciplina que hoy, como profesión, se encuentra en el centro del debate público.

## II – Transformaciones y desarrollo de la disciplina en la Italia de la Unión Europea

**JCV.** Pasando de los “rasgos distintivos” al escenario macro que mencionó anteriormente ¿Qué vislumbra en la disciplina como cambios, transformaciones o evolución?

**SF.** Ahora bien, sobre la evolución de la ciencia política. Yo creo que una de las cuestiones interesantes que está rondando en Europa es que todas las comunidades politológicas de los distintos países están tratando con el interrogante/cuestión de la integración. Hay una “nueva ola”, una nueva fase, una “nueva era” -digamos- de investigación en ciencia política, y ésta “nueva era” instala el estudio obligado de la integración europea. Hay programas de estudios de doctorado de la Unión Europea en todas partes de Europa con una investigación muy profusa sobre la Unión Europea y con financiación, además, proveniente de este bloque regional.

La experiencia de la Unión Europea está cambiando dramáticamente el objeto de estudio tal como lo concebíamos en el pasado, y esto porque en el pasado el objeto de estudio predilecto de nuestra disciplina tomaba esencia en el Estado-Nación o se enmarcaba en él, de modo que estudiábamos el poder legislativo, el gobierno, los partidos políticos y los grupos de interés (por citar algunas dimensiones temáticas) a nivel del Estado nacional. Hoy en día, en Europa, es casi imposible llevar adelante este tipo de estudios concebidos aisladamente, ya que si se estudia el gobierno italiano inmediatamente debemos relacionarlo con las decisiones tomadas en Bruselas. Si se estudian los partidos políticos italianos se verá que están conectados, en muchas de sus posiciones domésticas, a las posiciones y acciones que llevan a cabo en el Parlamento Europeo. Y, así como en el caso de los partidos políticos, en muchas otras dimensiones y objetos de estudio caemos en la cuenta de que la política doméstica se ha “europeizado”. Existe un nuevo desafío, y este nuevo desafío consiste en ir más allá de la distinción entre “política doméstica” (que tradicionalmente constituyó el eje de la política comparada) e “internacionalización”.

Europa es una demostración de que no hay más una distinción entre lo que es “el adentro” y lo que es “el afuera”, ya que uno es lo otro y viceversa, así que no existe más la posibilidad de esta distinción, no existe más la posibilidad de distinguir entre política doméstica e internacionalización. Ello cambia absolutamente todo, porque en muchos Departamentos de muchas carreras

de ciencia política uno se encuentra con la comunidad de política comparada y la comunidad de la internacionalización. Ahora es imposible mantener esta diferenciación de manera clara, tal como se concibió en el pasado.

Si alguien está estudiando sobre política agropecuaria ¿Está estudiando política doméstica o está estudiando política exterior? El interrogante irrumpe porque muchas decisiones sobre políticas agropecuarias se toman en Bruselas. Con la misma lógica, si se estudian políticas ambientales ¿Se está haciendo política doméstica o política exterior? Porque si uno quiere entender las políticas ambientales uno debe ir a Bruselas, ya que es en el Parlamento Europeo -en el Consejo de Ministros- en donde se toman muchas de las decisiones vinculadas con el tema.

Así que estamos enfrentando lo que defino en algunos de mis artículos como “cambio de paradigma” y -aquí entro en la cuestión de lo que estamos haciendo respecto a esta transformación- me encuentro trabajando en el nivel de la teoría para enfrentar este desafío, para redefinir un nuevo paradigma en ciencia política que vaya más allá de la distinción entre política comparada y política exterior. Mi *Manuali di politica comparata*, que publiqué por editorial Laterza,<sup>2</sup> es un libro que va teóricamente en este sentido, y que resulta interesante para traducir (no nos pudimos ocupar aún de traducirlo al castellano) porque plasma este intento que mencioné y porque actualmente es considerado en ello uno de los libros sustantivos. Esta obra tiene como antecedente otro libro de mi autoría: *Quale democrazia*,<sup>3</sup> adoptado por distintas universidades alrededor de Italia. Traté de escribir en esta obra la necesidad de ir más allá de esta distinción, y hablé de “política comparada internacional”. Así que, desde la esfera teórica, estoy tratando de trabajar en este alcance y creo que tratar con la integración regional es estratégico: éste es uno de los puntos esenciales que debemos abordar porque no solo hay un cambio del mundo sino también un cambio en las categorías para entender al mundo.

**JCV.** Realmente me dejó asombrado con el tratamiento entre política doméstica y política internacional. ¿Diría que estos nuevos libros y esta nueva ola en la literatura politológica que está creciendo en la Unión Europea no ha sido traducida al castellano y publicada en Latinoamérica por las diferencias de los procesos de integración?

**SF.** Existe una cosa que estaba escribiendo en un capítulo para un libro de Lexington sobre Altiero Spinelli.<sup>4</sup> Altiero Spinelli fue un federalista italiano muy famoso, de cuyo nacimiento se

---

2 Nota del entrevistador. Hace referencia al libro *Politica Comparata. Introduzione alle democrazie contemporanee*. Italia, 2008: editorial Laterza (229 páginas).

3 Nota del entrevistador. Hace referencia al libro *Quale Democrazia. L’Italia e gli altri*. Italia, 1998: editorial Laterza (257 páginas).

4 Nota del entrevistador. Altiero Spinelli (1907-1986). Político italiano propulsor y defensor del federalismo europeo, considerado uno de los “padres fundadores” de la Unión Europea. Junto a otros prisioneros del fascismo italiano redactaría en 1941 el Manifiesto de Ventotene, un documento crucial que propugnaba el surgimiento de un federalismo europeo y sentaba las bases de una Federación Europea de Estados. El Manifiesto de Ventotene sería posteriormente tomado como

han cumplido cien años en 2007, por lo que muchos académicos del mundo han sido convocados a contribuir con escritos sobre este pensador. El artículo que estoy escribiendo sobre él trata de actualizar Spinelli en este sentido. Muchas personas que trabajaban sobre la Unión Europea, en Europa, piensan que la Unión Europea es una experiencia ad hoc, una experiencia especial y distintiva. Yo creo, siguiendo a Spinelli, que la Unión Europea no es una experiencia ad hoc, sino que es una nueva experiencia vis-à-vis la experiencia del Estado-Nación, pero es una experiencia que se está atestiguando de diferentes maneras en diferentes partes del mundo. Así que si yo tuviera que decir es que me gustaría utilizar los instrumentos, las herramientas de la política comparada para entender la Unión Europea. Así que lo que necesitamos es hacer a la interacción entre estos dos puntos: tomar a la Unión Europea para traerla de vuelta a la Política Comparada, pero al mismo tiempo hacer que la Política Comparada clásica adquiera una mayor dimensión para poder abordar la Unión Europea, porque en esta experiencia de interacción hay un elemento que es a la vez doméstico e internacional, así que lo que nosotros tenemos es una combinación entre este nivel de comunidad, esta especie de sistemas políticos domésticos, y el nivel intergubernamental, una especie de sistema internacional o inter-estatal.

Yo creo que los académicos italianos están más entrenados que otros académicos en Europa, puesto que venimos -desde un aspecto fundacional- de la política comparada, así que entendemos que la Unión Europea puede ser comparada con el MERCOSUR y, por supuesto, se pueden utilizar distintas estrategias. Sartori nos explica que podemos utilizar la estrategia por similitud de casos o aquella otra de casos disímiles: nosotros podemos comparar todo, porque si uno no compara no se puede entender el caso que se estudia, puesto que todo caso se referencia en sí mismo pero a la vez por medio de los demás casos. Así que estos elementos son realmente cruciales para los politólogos italianos y, por el contrario; no lo son para los británicos, los franceses o para otras comunidades politológicas europeas que tienden a ver a la Unión Europea como ad hoc, como "especial", "única" o -más precisamente- "excepcional".

Por ello es que allí hay un verdadero desafío: la integración es algo más que la simple agregación de Estados-nación. Cuando se agregan unidades que previamente son independientes sea crea una lógica que es diferente que la unidad que origina esta agregación y ello, creo, es el verdadero desafío para tu generación, para la generación de mis estudiantes. Por ello es que viajo continuamente de un lado para otro dictando conferencias sobre este nuevo paradigma, porque es necesario que los jóvenes estudiantes de ésta y otras disciplinas entiendan que resulta imposible abordar y entender a la Unión Europea como una organización internacional, y que al mismo tiempo es imposible e insuficiente utilizar categorías de política doméstica para entender

---

base doctrinaria del Movimiento Federalista Europeo, fundado por el mismo Spinelli en 1943. Spinelli fue miembro del Parlamento Europeo durante diez años, y a lo largo de todo el proceso de integración europeo se convirtió en un referente central de su avance y profundización.

la Unión Europea, así que uno necesita moverse en distintos y múltiples niveles, y ése es el trabajo que me encuentro desarrollando desde la teoría e intentando difundir desde la práctica.

### **III – Generaciones, tradiciones y nuevas líneas de estudio en la ciencia política italiana**

**JCV.** ¿Cuáles son los nuevos académicos que, como usted, se han tornado referentes en la ciencia política italiana y que actualmente se erigen como pioneros en nuevos rumbos de estudio o como continuadores de aquellas sendas marcadas por los “padres fundadores” de la ciencia política italiana?

**SF.** Bueno, en verdad estamos hablando de varias generaciones, y realmente resulta difícil hacer un desarrollo (aún reseñado) de ello sin dejar a alguien afuera, puesto que para dar una respuesta acabada necesitaríamos reconstruir -desde esos referentes fundacionales como base de partida- toda una multiplicidad de líneas académicas que (afortunadamente) resulta profusa y vasta históricamente hablando.

No obstante, y en un intento por marcar algunos puntos centrales en una evolución generacional, yo comenzaría diciendo que, en una primera generación, Giovanni Sartori y Norberto Bobbio fueron los que indudablemente iniciaron un camino sentando las bases distintivas de la ciencia política italiana.

A ella le seguiría una segunda generación: aquella de quienes fueron los alumnos directos de Bobbio y Sartori, dentro de la cual podemos nombrar principalmente -y entre muchos otros- a Gianfranco Pasquino y Domenico Fisichella. En esta segunda generación ya podemos observar que algunos de estos referentes comienzan y prosiguen su desarrollo profesional con un pie en la práctica política y otro en la academia.

Tras ella vino una tercera generación, en la cual podemos referenciar a Leonardo Morlino, ahora Presidente de la Asociación Internacional de Ciencia Política (International Political Science Association / IPSA); y a Mauricio Cotta. Esta tercera generación quiso anclar más el análisis politológico desde el ámbito académico.

Y luego creo que podemos hablar de una cuarta generación -más joven que la de Morlino y Cotta- en donde hablamos de académicos de mi edad: yo mismo, Mauricio Ferrera, y Stefano Bartolini; quienes trabajamos muy apegados a Cotta y Morlino sobre las bases construidas por ellos. De hecho, yo fui nombrado Director de la Revista Italiana de Ciencia Política por parte de la Sociedad Italiana de Ciencia Política cuando Cotta era Presidente de esta última y Morlino se tornaba Presidente de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA). Así que la comunidad politológica italiana se ha vuelto muy amplia y se ha expandido mucho más allá de sus fronteras.

**JCV.** En esto último tuvo mucho que ver la consolidación de espacios y niveles de estudio...

**SF.** Yo creo que sí, y ello es una de las cosas buenas de Italia, que a lo largo de estas generaciones tuvo lugar gracias a los programas de Doctorado de distintas universidades como las de Trento, de Siena, de Florencia y Milán: se han constituido bases muy sólidas para la formación de profesionales ligados a la ciencia política.

**JCV.** De allí la gran influencia de los politólogos italianos y de la ciencia política italiana: esta capacidad académica de internacionalización...

**SF.** Así es. No obstante, se está dando un fenómeno que debe apuntarse: los estudiantes italianos en los doctorados de estas universidades son una minoría. En la Universidad de Trento, por tomar un caso, los doctorandos italianos representan un porcentaje muy bajo: hay muchos estudiantes que provienen del norte de Europa o de Asia. Esta "internacionalización" de la ciencia política italiana es probablemente el elemento más prometedor que estoy vislumbrando de aquí a un tiempo para atrás.

**JCV.** Igualmente -y por su mención de los distintos nodos generacionales- en el ámbito "doméstico" Italia ha producido y sigue produciendo politólogos muy influyentes

**SF.** Sin duda: Italia ha producido y sigue produciendo muy buenos politólogos, en una sucesión de generaciones que van ocupando y cediendo espacios de producción, transferencia y aplicación de este tipo de conocimiento. Sólo por citar una referencia de ello -y cerrar simultáneamente la antecedente reseña histórico-generacional- yo me encuentro finalizando mi sexto año como Director de la Revista Italiana de Ciencia Política cumpliendo así dos períodos (ya que cada período estipula tres años) y ahora vendrá un académico de la generación que sigue a la mía: Luca Verzichelli, un académico que es más joven que yo y que se tornará le nuevo Director de la publicación para el período 2010-2012.

Así que, como se puede ver, hay una comunidad politológica muy viva y muy dinámica en Italia.

**JCV.** ¿Qué áreas y líneas -nuevas y tradicionales- se trabajan actualmente en la ciencia política italiana?

**SF.** La primera línea que se sigue trabajando es la línea tradicional, muy importante para la realidad italiana: es el estudio de las elites y los partidos políticos. Y es que las elites y los partidos políticos representan un interrogante permanente para la vida pública italiana, porque una pregunta persistente para nosotros es "¿por qué Italia detenta una clase de política diferente a la de los demás países europeos?"; así que éste es un insumo permanente de investigación sobre la democracia, sobre el que discurre el trabajo de muchos académicos (Mauricio Cotta es uno de ellos) que estudian partidos políticos, la formación de las nuevas clases dirigenciales, la conexión entre la transformación del sistema de partidos políticos y el gobierno actual, etc.

Luego se distingue una segunda línea que tiene que ver con lo que pasa cuando se entra en el sistema político. Así que partidos políticos, elites y votantes son aquellos inputs que se in-

terrelacionan entre sí y cuyo nodo relacional es aquello que David Easton denominó como Black Box o Caja Negra: es decir, la esfera gubernamental. Y es aquí en donde muchos académicos trabajan sobre esta segunda línea: aquella que aborda las instituciones o la esfera institucional pública. Mi libro *El ascenso del príncipe democrático*<sup>5</sup> es un resultado de ello y un aporte en esta dirección y línea de trabajo.

Existe una tercera área de trabajo en la cual muchos científicos políticos se encuentran abocados: es el área de políticas públicas, que -en el plano que venimos tratando- constituyen de alguna manera los outputs de la toma de decisiones. Así que, en las tradiciones vigentes se estudian los inputs (elites, partidos políticos), estudiamos qué pasa cuando esos inputs entran en el sistema gubernamental, y estudiamos lo que sale de dicho sistema, es decir, los outputs: las políticas públicas.

Cada vez confluyen más y más estudiantes a las ofertas académicas ligadas a políticas públicas. De hecho, los estudiantes eligen cada vez más entre políticas públicas e internacionalización: la nueva generación se encuentra mucho más orientada a la toma de decisiones en educación, en políticas ambientales. Tenemos una *Revista Italiana de Políticas Públicas*, que es realmente muy buena. De hecho, podemos apuntar una cosa muy interesante. Muchas de las regiones italianas -Lombardía, por ejemplo- hacen llamados públicos como suerte de "concursos" en donde se cubren puestos en distintas áreas (como servicios sociales o medio ambiente) y piden graduados en economía (que es lo tradicional), en ciencia política (que actualmente se está tornando una tradición) y personas con competencias en políticas públicas. Y esto es una verdadera transformación, una transformación lógica: porque se necesitan profesionales en políticas públicas, ya que este tipo de profesionales pueden brindar perspectivas y diseños adecuados a emprendimientos e iniciativas que procure llevar adelante el Estado. Los abogados son útiles, pero ellos entienden meramente el marco legal de cualquier situación y en general no están preparados para entender niveles que superan el marco legal y tienen acciones y reacciones en lo social.

En este marco, más y más jóvenes estudiantes realizan debates y disertaciones sobre políticas públicas. ¿Y cuál es el debate que hace central esta área? El de la aplicabilidad: el de un área en donde el conocimiento politológico es aplicable.

#### **IV – Sobre la "aplicabilidad" de la ciencia política: el debate entre Sartori y Panebianco**

**JCV.** Un debate de lo más espinoso... ¿Qué forma y posiciones adquiere en Italia?

---

<sup>5</sup> Nota del entrevistador. Hace referencia al libro *El ascenso del príncipe democrático*. Quién gobierna y como se gobiernan las democracias. Buenos Aires, 2009: Fondo de Cultura Económica (275 páginas).

**SF.** La semana pasada, en la Universidad de Trento, tuvo lugar una gran conferencia sobre la ciencia política y la modernización italiana en el marco del sexto aniversario como Director de la Revista Italiana de Ciencia Política. Y a esta conferencia asistió Giovanni Sartori para dar el discurso inaugural y en él dijo con mucha convicción “nosotros queremos no sólo una ciencia política como una ciencia sólida, sino que también queremos una ciencia política que sea útil a la sociedad” y enfatizó el hecho de que la ciencia política debe ser aplicable. Ahora bien, en el otro polo, tenemos académicos como Panebianco -que tradicionalmente proviene de un entorno diferente (de Hayek y la noción de que la realidad no es susceptible de ser “controlada”)- con la posición de que resulta imposible tener una ciencia política enteramente aplicable porque no hay modo de entender y controlar todos los factores que hacen a y provienen de la toma de decisiones políticas. Así que en la tradición italiana de ciencia política se encuentran claramente distinguidas estas dos posiciones polarizadas.

Yo diría que la concepción de Sartori convocó más adeptos, haciendo a una suerte de “mayoría” en esta línea de pensamiento; mientras que la visión de Panebianco siempre fue minoritaria.

Pero tradicionalmente la dicotomía fue esa: por un lado Sartori sosteniendo que la ciencia política debía ser más aplicable y por el otro Panebianco sosteniendo que la ciencia política debía lograr un marco de pensamiento y análisis sobre lo político, resultando útil como una esfera explicativa de su objeto de estudio pero no necesariamente de intervención per se del mismo.

**JCV.** ¿Y cuál es su propia posición o análisis al respecto?

**SF.** ¿Cuál es mi posición al respecto? Yo me situó con una argumentación intermedia. ¿Por qué? Porque concuerdo con Panebianco en el sentido de que es imposible transformar a la ciencia política en una “ciencia de la ingeniería política” tal como la concibe Sartori (recordemos uno de los libros más populares de Sartori y su título: Ingeniería Constitucional).<sup>6</sup> Yo creo que ello, en esos términos estrictos, es imposible.

Fui invitado en varias oportunidades por el Parlamento italiano para dar conferencias,<sup>7</sup> y en una de ellas expliqué cómo funciona el sistema gubernamental y electoral en los Estados Unidos, en Europa, en el caso específico francés y en Sudamérica. Pero en esa participación no quise dar lugar a una visión normativa sobre cuál de estos sistemas es el mejor, ya que no creo que sea nuestro deber como politólogos y porque en ese sentido soy muy desconfiado de las visiones normativas según las cuales una cosa es, de modo omnímodo, mejor que otra.

Y allí es donde tomo distancia de la concepción de Sartori: yo no creo que un sistema electoral es mejor que otro, más bien sostengo que un sistema electoral es más apropiado que

6 Nota del entrevistador. Hace referencia a Sartori, Giovanni (2003) [1994, primera edición]: Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica (247 páginas).

7 No sé como se conceptúa en la Argentina a la intervención de académicos especialistas en un tema a pedido del Congreso y su ámbito, sería una suerte de audiencia de asesoría o testimonial (en italiano se la llama Testimonianza).

otro para una sociedad específica y un contexto determinado. Nosotros siempre hemos discutido con Giovanni Sartori sobre este punto. Lo que quiero decir es que no creo que sea posible (ni responsable o prudente) decir a un político que debe hacer lo que un politólogo sentencia desde la academia como una verdad en ingeniería política. Así que en ese aspecto me siento más cercano a Panebianco.

Sin embargo, hay otro aspecto en el que Sartori no piensa en esos términos. Sartori, en algún sentido, marca el punto de que en ciertas áreas y bajo ciertas condiciones la ciencia política puede ser aplicable, lo cual nos lleva indefectiblemente a la esfera de políticas públicas. De este modo, si uno es asesor, un consultor de un político, y tuviera que dar una asesoría o planteo argumental sobre como llevar adelante una política específica -supongamos "transporte"- uno como académico actuando profesionalmente en la política práctica puede identificar y bosquejar: 1) cuáles son los principales grupos de interés en esa política; 2) ¿qué tipo/s de cultura/s existe/n en el marco en el que se quiere implementar una política pública específica?; y 3) ¿cuáles serían sus reacciones frente a nuestra propuesta e implementación? etc.. Entonces, en este sentido, la ciencia política ha sido y es útil y aplicable objetivamente.

Y en esto es sobre lo cual concuerdo con Sartori: existe una verdadera "ciencia" de la política que puede ser aplicable en algunas áreas como forma de ingeniería. Pero, dicho esto, también debo aclarar que hay muchas otras áreas de la disciplina que no son "aplicables" en el sentido que acabo de ilustrar, y que para mí -y al contrario de lo que afirma Sartori- que no sean "aplicables" en este sentido no significa que no sean "útiles". Porque, aún en aquellas esferas que en la perspectiva de Sartori no son "aplicables", la ciencia política resulta útil y sólida para entender cómo funciona el sistema que involucra lo político y sus mecanismos.

**JCV.** ¿Existe un punto temático medio entre estas dos posiciones?

**SF.** Creo que el verdadero desafío es comulgar la ciencia política a la democracia, ya que el politólogo actual tiene un compromiso y un deber en el actuar respecto a la democracia. Volviendo a la comparación con el abogado, puede afirmarse que mientras este último se constituye en un ingeniero del Estado y necesita al Estado como tal (en su versión de parte de un bloque de integración); el politólogo necesita a la democracia y está estrechamente vinculado con ella. El politólogo necesita a la democracia como la democracia necesita al politólogo. Así que nosotros necesitamos estudiar el funcionamiento de la democracia, debemos tratar de brindar aportes y actuar para su mejoramiento aunando estas dos perspectivas desencontradas sobre este objeto de estudio: así seremos útiles.

## V – El Príncipe democrático

**JCV.** Usted se enmarcó principalmente en la segunda área de estudios con respecto a su

última obra: El ascenso del príncipe democrático. Tuve la oportunidad de leer el libro, que me pareció excelente, y lo veo ahora como una muestra tangible de sus dichos sobre la democracia como objeto de estudio primordial de la ciencia política. Asimismo, de mi lectura personal vislumbré una amalgama de “política comparada internacional” con esta tradición de estudios en la que usted se ubicó...

**SF.** Sí, la segunda tradición de estudios que mencioné es una línea en la que procuro brindar aportes ciertos, investigando sobre qué pasa cuando el votante entra en el sistema político, en el sistema gubernamental: ¿qué acontece? ¿Cómo se toman las decisiones? ¿Qué decisiones? ¿Cómo se organiza la toma de decisiones? ¿Qué simetrías y asimetrías se pueden vislumbrar al respecto y cómo se puede lograr un equilibrio? Aquí hay académicos como Pasquino trabajando sobre instituciones gubernamentales, pero yo hice esta profunda investigación sobre la toma de decisiones y llegué a la conclusión de que hay fuerzas poderosas haciendo a un ascenso del líder, por lo que se está dando una poderosa y rápida transformación en el sistema político, en la que los partidos políticos están declinando y por la cual comienza a crecer un fuerte rol del líder, porque los partidos políticos ya no son capaces de hacer de contrapeso del líder.

En este escenario estamos presenciando una muy fuerte revolución mediática con incidencia política y sobre ello, como italiano, soy consciente de que hay una seria cuestión que se plantea, ya que el poder de personas como Berlusconi está fuertemente ligado al control del sistema mediático. Todo esto hace a una gran presión que torna al príncipe más influyente y poderoso y, ante ello ¿qué hacer? Y esta última obra mía, sobre el ascenso del príncipe democrático, es un intento por responder justamente eso.

Hay un chiste en italiano que reza “no puedes detener el viento con las manos”, y uno puede ponerse nostálgico sobre el pasado mirando una realidad que no llega a comprender del todo y de la cual desconfía y tiene pronósticos pesimistas, pero la realidad está allí; y el viento está allí; y no se lo puede detener con las manos. Por eso es que esta nueva realidad, estos vientos de cambio, deben ser abordados: para así ser entendidos y para poder tomar posiciones y acciones en esa nueva realidad. Y, hablando de política y ciencia política, la tarea del académico, del politólogo, es hablar sobre el poder y hablarle al poder: eso es fundamental en términos morales para todo politólogo. Nosotros tenemos la obligación de no caer en defensores de una posición política u otra; tenemos el deber de respetar la verdad, de buscar la verdad, y de acercarnos tanto como podamos a ella a través del análisis de los hechos (con distintos métodos, a sabiendas de la complejidad de postular afirmaciones definitivas sobre la realidad).

Lo que trato de decir es que debemos canalizar analíticamente esta tendencia en favor del príncipe democrático, ya que como académico diría “uno no puede detener el viento con las manos”. En este abordaje, probablemente lo institucional debe ser central porque la complejidad del sistema de toma de decisiones es tan alta que se necesita un líder tomando decisiones: no se

puede enviar a un legislador a la Cumbre del G-20, se necesita la presencia de Cristina Kirchner o de Silvio Berlusconi; y así se termina con veinte personas alrededor de una mesa decidiendo qué hacer con temas esenciales y sensibles. Entonces no hay posibilidad de decir “nosotros no queremos líderes”: los líderes son necesarios, pero los líderes pueden tornarse peligrosos, lo que a su vez hace necesario el control sobre dichos líderes. Y ésa es la nueva premisa que estoy sugiriendo con este nuevo libro sobre el ascenso del príncipe democrático: ¿por qué no encontramos nuevas maneras de controlar el poder del líder? ¿Y por qué no pensamos en la re-fundación de la institución gubernamental? Esto último es fundamental, puesto que -no siendo más la institución gubernamental concebida como una Black Box- se hace necesario refundar institucionalmente la esfera gubernamental ligada a la toma de decisiones para así utilizar de mejor manera la fuerza del líder y simultáneamente controlarlo, evitando que esa fuerza se genere en poder personal. Desde mi libro se arriba a varias conclusiones sobre el tema, una de ellas -por ejemplo- que el gobierno presidencialista puede incrementar el poder del Congreso. Su Congreso nacional necesita ser reforzado en su poder en términos de poder de investigación, poder de requerimiento. Se puede incrementar el poder del legislativo en el sistema parlamentarista. Pero más aún, debe transformarse la concepción de los medios masivos de comunicación como poder social en un poder constitucional. Ésta es, creo yo, una idea central a la que me llevó mi análisis: en el pasado peleamos por mantener el poder legislativo independiente del poder ejecutivo, y luego peleamos un siglo más por mantener el poder político independiente del poder judicial. Nosotros creamos la Constitución marcando los límites del poder político para que entonces el nuevo poder político no pudiera entrometerse en la esfera judicial: nosotros necesitamos al poder judicial independiente porque ello es parte del sistema de balances. Ahora debemos dar otro paso, que probablemente tome dos, tres o cuatro generaciones. Ese próximo paso es considerar al poder mediático como el cuarto poder político y encontrar una regulación para el poder de los medios masivos de comunicación enmarcada en la Constitución misma. Ello aseguraría que el poder político no controle el poder de los medios masivos de comunicación (el caso de Berlusconi) y/o viceversa: que el poder de los medios no controle al poder político. Este es un notable caso en Italia, piénsese en el caso Murdoch: ¿es posible que Murdoch, desde el Wall Street Journal, decida la política exterior de Gran Bretaña? ¿Es posible que Murdoch diga que los europeos son un puñado de burócratas, tecnócratas y que la prensa controlada por Murdoch mueva a Gran Bretaña más y más lejos de la Unión Europea? Entonces, hay que mantener independiente al sistema mediático pero a su vez éste debe ser dividido, fragmentado como fue fragmentado el poder político, porque si existe un monopolizador como Berlusconi capaz de controlar el 90% de la información mediática entonces no habrá prensa libre. Por ello, entonces, tenemos que trabajar mucho en el elemento de transformación del sistema político y debido a ello es que existe un grupo de académicos italianos -entre los que me cuento- que investigan y

trabajan desde el ámbito politológico en esta dirección.

## VI – La Revista Italiana de Ciencia Política: su historia y cánones editoriales

**JCV.** Uno de los “rasgos distintivos” que hacen a su trayectoria está vinculado con la Revista Italiana de Ciencia Política ¿Cuál es el origen y la evolución de esta publicación?

**SF.** La Revista Italiana de Ciencia Política<sup>8</sup> reflejó y refleja la evolución de la disciplina en sus distintos elementos. Fue fundada por Giovanni Sartori en 1971 y desde entonces no sólo se ha tornado la revista científica de la disciplina más importante en Italia, sino que también se ha convertido en una referencia nodal para todo aquel politólogo extranjero que quiera saber sobre el estado actual y los debates de la ciencia política italiana, así que es realmente un muy buen Journal.

En 2004, Sartori -que había fundado la revista y como tal era su propietario legal- decidió dejar la publicación como un legado a la Sociedad Italiana de Ciencia Política.<sup>9</sup> Y desde ese momento tuvimos un acuerdo con Sartori: que la Sociedad Italiana de Ciencia Política haría un referéndum para designar al Director, pero que el mismo debería tener la aprobación de Sartori. Así que, de alguna manera, yo fui el primer nominado por la institución para tal rol y la palabra final la tuvo Sartori. Y fue así que, desde 2004, la revista es de la Sociedad Italiana de Ciencia Política (como la American Political Science Review), una asociación que nuclea actualmente cerca de cuatro mil personas entre profesores, investigadores, graduados y estudiantes.

Al principio, la Revista Italiana de Ciencia Política estaba dedicada especialmente al estudio de la democracia italiana, y los artículos que se publicaban en sus páginas trataban principalmente este tema. De este modo, y por un largo tiempo, el sistema político italiano fue el tema hegemónico en la gran cantidad de artículos. Desde que me hice cargo de la Dirección de la revista se produjo una suerte de transformación: cada vez se reducen más los artículos dedicados exclusivamente a la política italiana y sus temas conexos, al tiempo que emergen y se vuelven más abundantes los artículos dedicados a Europa. La pregunta sobre Europa se ha tornado crucial, y así una gran cantidad de académicos han dirigido más y más su trabajo en este sentido, reflejándose en las páginas de la revista. De hecho, yo comencé mi prime editorial con un artículo sobre Europa y finalicé mi dirección editorial con un artículo sobre Europa, como marcando simbólicamente con ello una línea de mi paso por ese lugar en la publicación. De hecho, en el marco

<sup>8</sup> Nota del entrevistador. En italiano Rivista Italiana di Scienza Politica (RISP). Para profundizar más sobre las características, secciones y contenidos de la publicación acceder a la página oficial (inserta en el portal institucional de la Sociedad Italiana de Ciencia Política) a través del link: <http://www.sisp.it/risp/> (tiene traducción al inglés).

<sup>9</sup> Nota del entrevistador. En italiano Società Italiana di Scienza Politica (SISP). Para profundizar más sobre las características de esta asociación ingresar al link: <http://www.sisp.it/>.

de mi rol como Director, y a lo largo de sus seis años, publiqué sólo en el primer y último número: nunca publiqué más que en esas dos ocasiones. Todos los artículos que escribí en ese periodo fueron publicados en otras revistas científicas, ninguno de los libros que publiqué durante ese periodo fueron comentados o reseñados en la Revista Italiana de Ciencia Política. Yo traté de ser muy estricto en ésta y otras tantas pautas que dieran solidez y seriedad a la revista: organicé el trabajo de redacción en un formato de “seminario” e introdujimos como pilar fundamental el referato anónimo de los artículos que son enviados a la revista.

**JCV.** ¿Y qué características detenta el proceso de referato?

**SF.** Al respecto de esto, quise dotar de mayor institucionalidad a la revista desde el proceso mismo mediante el cual se seleccionaban los artículos a publicar. Este proceso suponía que cada artículo que se enviaba a la Revista Italiana de Ciencia Política pasaba por mí y por la redacción, y uno de nosotros tomaba una decisión sobre el artículo respecto a su adecuación a los estándares de formato y estilo que fija la revista para aceptar publicaciones.<sup>10</sup> Si el artículo cumplía con tales estándares y formatos era enviado a dos académicos anónimos que hacían el referato del artículo, y eran ellos lo que decidían sobre su inclusión en el próximo número de la revista. Yo sólo intervenía en este proceso de referato anónimo cuando las opiniones de los dos evaluadores eran polarizadas y no se llegaba a un consenso.

Con este proceso traté de introducir una manera de trabajo muy institucionalizada, especialmente en la redacción. Esta última se constituía de personas jóvenes, que eran académicos, investigadores y hasta estudiantes (como Marco Brunazzo). El acuerdo que teníamos con la redacción era que, cada vez que llegaba un artículo que sería publicado, manteníamos un debate sobre los puntos que planteaba, y de esta manera la redacción se convertía en una suerte de de seminario académico, en una experiencia que nos enriquecía mucho como académicos y traspasaba las funciones editoriales que nos habían sido encomendadas. Y funcionó, esta experiencia funcionó: de hecho, una de las personas que salieron de esta experiencia es Luca Verzichelli, el nuevo Director para el trienio (2010-2012). Luca Verzichelli fue miembro de la redacción por dos periodos (a lo largo de mis seis años como Director) y en ello creo que hay una continuidad de cánones y estilo de hacer las cosas. Respecto a estos estándares y modo de hacer las cosas creo que somos la revista de ciencia política más avanzada en Europa: veo claramente que los franceses (no sé si puedo hablar por los españoles) no detentan en sus publicaciones estos procesos y procedimientos estandarizados en el referato. Claro está, estos procesos así estandarizados también suponen un costo; por ejemplo: algunos reconocidos académicos a los que se les rechazó sus artículos decidieron no invitarme más a conferencias y a congresos y perdí así tres o cuatro participaciones de este tipo. Pero ese costo en lo personal redundó en un mayor vigor

<sup>10</sup> El estándar supuso, por ejemplo, un límite de hasta 10.000 palabras en su extensión. Si llegaba un artículo con 19.000 o 25.000 palabras se enviaba de vuelta a su autor.

e institucionalización de la Revista Italiana de Ciencia Política, y creo que es un buen mensaje a dar a las nuevas generaciones que nos sucedan en lo profesional. En este sentido, yo introduje un estilo de revista que eliminó la influencia de las relaciones personales, relaciones familiares y/o de grupos académicos, práctica que es muy “popular” en ciertos países.

**JCV.** ¿Cómo se encuentra diseñada y estructurada la revista en términos de contenido?

**SF.** La Revista Italiana de Ciencia Política se publica tres veces al año. Publicamos cuatro artículos y yo introduje dos secciones. Una de ellas la llamamos “enfoque”<sup>11</sup> y en ésta se toma un libro que se considera de gran importancia en el debate politológico italiano (la mayor parte de las veces no escrita por un italiano sino por un extranjero que discurre su trabajo sobre Italia) y organizamos un debate sobre ese libro. Por ejemplo: tomamos un libro escrito por un politólogo norteamericano comparando los sistemas políticos italiano y japonés (que tienen muchas similitudes), y pedimos a varios académicos que intervengan en un debate sobre esa obra. También se hizo lo mismo con libros muy importantes que trataban metodología. Como es de imaginarse, una de las cosas que resulta esencial en toda disciplina es -claramente- la cuestión metodológica. Y por ello necesitamos tener una discusión permanente sobre epistemología y sobre metodología (a este último respecto tanto cuantitativa como cualitativa). Así que libros de gran importancia en términos metodológicos también han sido propuestos y tratados en esta sección.

Y luego tenemos una segunda sección llamada “Léxico”, en la cual convocamos especialmente a académicos jóvenes para que hagan un acotado desarrollo sobre determinados conceptos o díadas conceptuales tales como “Paz y Guerra”, “Gobernabilidad y Gobernanza”, etc. Entonces, de esta manera -y a través de esta sección- la revista contribuye en la construcción, constitución y difusión de un nuevo vocabulario disciplinar. Y digo “nuevo vocabulario” porque en esta sección yo prefiero que el tratamiento de los conceptos lo hagan los jóvenes (o académicos junior) y no académicos con una vasta trayectoria (o senior); ya que los primeros elevan su análisis mucho más hacia la frontera o borde del concepto, saliendo de versiones o concepciones clásicas de un término. Por ejemplo, para los académicos jóvenes resulta mucho más claro el significado de “gubernaza” en contraposición al de “gobierno” o “gobernabilidad”, que para los académicos de mayor trayectoria y edad.

La Revista Italiana de Ciencia Política no es una publicación muy voluminosa pero es muy calificada y llega principalmente a un público italiano que se constituye en su asiduo lector. De hecho, uno de los lectores frecuentes de la revista es el presidente de la República. Una vez me llamó a mi oficina porque había leído mi libro *Compound Democracies*<sup>12</sup> y me dijo: “profesor:

11 Nota del entrevistador. Fabbrini alude en inglés a Focus, en la traducción literal al castellano “enfoque”, y en la expresión completa al castellano “enfoque” o “en foco”.

12 Nota del entrevistador. Hace referencia al libro *Compound Democracies. Why the United States and Europe Are Becoming Similar*. Estados Unidos, 2007: Oxford University Press (351 páginas).

hay tres puntos de su libro con los cuales no concuerdo ¿podemos hablar sobre ellos?” y yo le dije “Pero señor Presidente, es la una de la tarde y tengo que ir a dictar clases”, y en fin... nos pusimos a hablar de sus preguntas y observaciones sobre esos tres puntos.

Y por supuesto, la revista también llega a aquellos colegas y académicos en Gran Bretaña, en Francia y en los Estados Unidos que estudian o se interesan por la realidad política italiana. De modo que se convierte en una lectura obligada si se quiere abordar la realidad política de Italia.

Pero así como señalé este punto en esta dirección, en el sentido que cualquier extranjero que quiera abordar la política italiana debe necesariamente pasar por la lectura de esta revista científica, también señalé insistentemente la necesidad de transitar en la dirección opuesta, haciendo en ello a una doble vía. Me refiero a que aliento a los jóvenes académicos a publicar en revistas científicas extranjeras, a publicar en inglés, ya que pienso que actualmente resulta imposible difundir y dar a conocer los trabajos académicos si no se publica en inglés.

**JCV.** Más que nunca, y sin traducción: “Publish or perish”<sup>13</sup>

**SF.** “Publish or perish”... así parecería ser, porque sino se presenta el escenario en donde mucha gente escribe sobre tu país sabiendo poco de él pero, como publican en inglés, sus trabajos y percepciones se difunden mucho más que trabajos locales no escritos en inglés, aún cuando estos últimos toquen una fibra más sólida y vivencial en este sentido.

## **VII – Programas de estudio, inserción profesional y “juramentos disciplinares” en Italia**

**JCV.** Se refirió mucho a la importancia de las nuevas generaciones académicas. En este nuevo escenario que nos plantea: ¿qué nuevos desafíos y tendencias vislumbra para los estudiantes y jóvenes graduados en ciencia política?

**SF.** Con el enfoque que señalé anteriormente los politólogos se ven obligados a entender Europa como la nueva institución que Europa representa. Así que la disciplina de ciencia política se ha comenzado a concebir como indivisible del análisis internacional y, al mismo tiempo y consecuentemente, la disciplina de relaciones internacionales no se puede escindir de la ciencia política para el análisis de la Unión Europea. Se da un proceso del todo a las partes y de las partes al todo.

En ello, la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad de Trento resulta un ejemplo paradigmático. El programa de Ciencia Política se compone de Política Comparada y Política Internacional; y los estudiantes deben hacer ambos. Ya que posteriormente deben aprobar exámenes integradores de ambas áreas, sin los cuales no se puede pasar al segundo año, y donde

13 Nota del entrevistador. Se trata de un dicho o expresión de uso corriente y difundido en el ámbito académico norteamericano, que en castellano reza “publica o perece” (haciendo alusión a la necesidad de publicar el material que se produzca en las investigaciones para seguir manteniéndose como un académico “competitivo” y “en carrera”).

deben cursar Teoría de la Integración Europea y Teoría de las Relaciones Internacionales.<sup>14</sup>

Así que en mi visión resulta imposible entender la Unión Europea, el MERCOSUR, y lo que está pasando en el mundo sin manejar ambas herramientas. Así que yo diría, y eso puede ser una línea para ustedes, que muchos estudiantes quieren ir a Europa por muchas razones, especialmente por la muy buena remuneración y porque es una experiencia muy interesante: se está en un entorno cosmopolita y en medio de este cambio y transformaciones desde muchas perspectivas (politológicas, internacionalistas, jurídicas, economicistas, etc.).

**JCV.** ¿Y con qué tipo de inserción cuentan los jóvenes politólogos en Italia?

**SF.** Muchos tienen inserción como consultores de instituciones gubernamentales: gobiernos regionales, municipales, etc. Muchos tienen inserción en las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Existen muchas ONG's en temas específicos (Derechos Humanos, Ambiental, etc.), y muchos estudiantes y graduados se incorporan y trabajan en ellas: organizan campañas, organizan propuestas y proyectos que elevan al Parlamento Europeo, organizan actividades variadas y, por supuesto, muchos de ellos investigan. Como nota de color en esta mirada de inserciones menciono la de muchos periodistas que me entrevistaron en varias ocasiones que eran graduados en ciencia política, lo que me parece muy interesante.

**JCV.** Ahora que recapitulo sobre sus enunciados anteriores se me viene a la mente el caso de la Universidad Argentina De la Empresa (UADE), que se podría enmarcar en esta "fusión" entre ciencia política y relaciones internacionales, ya que entre su oferta académica se encuentra la Licenciatura en Gobierno y Relaciones Internacionales y el Programa Conjunto Licenciatura en Política y Administración Pública – Gobierno y Relaciones Internacionales.

**SF.** Creo que esta iniciativa es muy buena y creo que el nombre de la carrera de grado es un acierto, ya que hoy en día -más que nunca- se debe gobernar domésticamente en un contexto internacional altamente permeable, extremadamente sensible y muy mutable.

Gobierno (local) y Relaciones Internacionales es lo que he sugerido a muchas universidades como una fusión necesaria en las distintas áreas. He expresado en muchas oportunidades a mis colegas que diseñen licenciaturas en gobierno y relaciones internacionales.

Nosotros necesitamos mantener la tradición en política comparada, o en economía comparada o en derecho comparado para entender todo lo político que no rodea. La ciencia política comenzó como una disciplina abocada al gobierno, pero actualmente hay un nuevo contexto y hay que entenderlo. Cuando se comienza a manejar con ambos niveles -ciencia política y relaciones internacionales- y se comienza a escribir abrevando de estos dos campos se descubre que no se pone lo uno por sobre lo otro, sino que se combinan esas formaciones, y allí se comienza a pensar de una manera diferente.

---

<sup>14</sup> Siendo el primer año sobre las instituciones (Política Comparada y Política Internacional); y el segundo sobre la teoría (Teoría de la Integración Europea y Teoría de las Relaciones Internacionales).

Es cuestión de creatividad intelectual y de crecimiento intelectual: no se puede entender más el actuar doméstico disociado del internacional y viceversa, ya que ambos se condicionan mutuamente. Los dos niveles se fusionan, se encuentran nuevamente... y esta fusión como manera de pensar y analizar la realidad política es el desafío de tu generación. Un desafío de gran complejidad, puesto que esta división disciplinar conforma un núcleo de una tradición de análisis. Si vemos la generalidad de la academia en los Estados Unidos, se observará que se distingue entre un Departamento de Relaciones Internacionales y un Departamento de Ciencia Política. Y entonces el estudiante y graduado debe estar en uno o en el otro: si trata de estar en el medio, entre ambos, es muy probable que pierda lugares en su carrera. Y ello es así porque es la manera en al que los grupos establecidos tratan de sobrevivir. Existe un chiste en la academia italiana: "Si estás ante dos sillas y no te sientas claramente en una de ellas vas a caerte". Lo cual es una locura porque ¿qué sentido tiene mantener esta distinción? No se les puede pedir una suerte de "Juramento Disciplinar" a los estudiantes dándoles a optar entre política doméstica y política internacional, porque ambas no sólo se tocan, sino que se entrelazan cada vez con mayor fuerza. Lo que debe preguntarse a un académico a la hora de la inserción profesional es "¿puedes resolverme este problema?" y no "¿de que disciplina o 'familia disciplinar' provienes?" Y esta es la nueva dirección en la que me gustaría trabajar: hacer a un nuevo paradigma que supere esta distinción disciplinar. Pero para ello hay que trabajar mucho, brindar argumentos y ejemplos vivos desde la teoría y a práctica, ya que hay una gran resistencia a un cambio en este sentido.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y VÍNCULOS WEB

### **Bibliografía general mencionada por el entrevistado**

Fabbrini, Sergio (2009). El ascenso del príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Fabbrini, Sergio (2008). Política Comparata. Introduzione alle democrazie contemporanee. Italia: editorial Laterza.

Fabbrini, Sergio (2007). Compound Democracies. Why the United States and Europe Are Becoming Similar. Estados Unidos: Oxford University Press.

Fabbrini, Sergio (1998). Quale Democrazia. L'italia e gli altri. Italia: editorial Laterza.

Sartori, Giovanni (2003) [1994, primera edición]: Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

### **Principal bibliografía de Fabbrini disponible en castellano**

Fabbrini Sergio (2009). El ascenso del príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Fabbrini, Sergio (2009). "La 'norteamericanización' del Ejecutivo en Europa ¿Un proceso irreversible?". En *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 49, n° 194 (julio-septiembre). Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).

Fabbrini, Sergio (2008). "El proceso de integración europeo: ¿enseñanzas para otras experiencias de integración regional?". En Durán Saénz, Susana; Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (compiladores). *Regionalismo y globalización: procesos de integración comparados*. Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana.

Fabbrini, Sergio (2007) [Entrevista]: "El sistema educativo de Bologna". Entrevista realizada por Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel. *Sociedad Global, Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas*, vol. 1, n° 1 (diciembre). Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana.

Fabbrini, Sergio (2000): "¿Globalización de la política americana?". En *Revista Argentina de Ciencia Política*, n° 4 (diciembre). Buenos Aires: Eudeba.

Fabbrini, Sergio (1994). "La representación y el presidencialismo estadounidense". En Hernández Chávez, Alicia (coordinadora). *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*. México D.F.: El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica.

### Vínculos web

Revista Italiana de Ciencia Política (RISP): <http://www.sisp.it/risp/>

Sociedad Italiana de Ciencia Política (SISP): <http://www.sisp.it/>

## **LA INTEGRACIÓN EUROPEA COMO RESPUESTA A LOS DESEQUILIBRIOS PRODUCIDOS EN LA RELACIÓN INSTITUCIONAL ESTADO-MERCADO EN EL ÚLTIMO CUARTO DE SIGLO**

**THE EUROPEAN INTEGRATION AS A RESPONSE TO THE DISBALANCES IN THE STATE-MARKET INSTITUTIONAL RELATIONSHIP DURING THE LAST QUARTER OF THE CENTURY.**

**Por Julio Pinto**

PROFESOR CONSULTO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UBA. INVESTIGADOR DEL INSTITUTO GINO GERMANI. DIRECTOR DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN DE UBACYT C5026 "EL DERROTERO POLÍTICO DE LA MODERNIDAD: ESTADO, NACIÓN E INTEGRACIÓN REGIONAL: LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR

**Alicia Cusinato**

PROFESORA E INVESTIGADORA MYD DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UBA. SECRETARIA DE REDACCIÓN DE LA REVISTA SOCIEDAD GLOBAL.

E-mail: logosk8@gmail.com

### **RESUMEN**

El presente artículo analiza la actual crisis política y económica a nivel mundial, identificando para ello dos modelos de capitalismo: el Modelo Renano y el Modelo Anglosajón. Ambos modelos poseen visiones muy disímiles acerca del rol del Estado y de su relación con el mercado: mientras que el imperante modelo anglosajón propone una visión desreguladora y mínima del Estado, el modelo Renano retoma las características sociales y de bienestar del capitalismo.

### **PALABRAS CLAVE**

Integración – Europa – Estado – Mercado – Capitalismo

### **ABSTRACT**

This article analyses the current worldwide economic and political crisis, identifying two different models of capitalism: the Renanian Model and the Anglosaxon Model. Both models have different views concerning the role of the State and its relationship with the Market: while the widespread Anglosaxon model has a minimal and desregulatory vision of the State, the Renanian model advocates for the social and welfare characteristics of the capitalism.

**KEY WORDS**

Integration – Europe – State – Market – Capitalism

**RESUMO**

Este artigo analisa a atual crise política e econômica a nível mundial, indetificando para isso dois modelos de capitalismo: o Modelo Renano e o Modelo Anglo-saxão. Ambos modelos possuem visões muito dissímeis sobre o rol do Estado e de sua relação com o mercado: enquanto o imperante Modelo Anglo-saxão propõe uma visão desregular e mínima do Estado, o Modelo Renano retoma as características sociais e dem bem-estar do capitalismo.

**PALAVRAS CHAVE**

Integração - Europa - Estado - Mercado - Capitalismo

**1. ¿La crisis del mundo globalizado es sólo económica?**

Este último año ha visto surgir un fuerte debate sobre la relación existente entre el Estado y el mercado, ante la magnitud de la crisis económica que, iniciada en los EEUU afecta hoy – con mayores o menores repercusiones – a la totalidad de las naciones. Los hechos parecen demostrar la fragilidad del modelo neoliberal surgido en los '80 con la implementación, por parte de Thatcher y Reagan, de drásticas desregulaciones que le permitieron al mercado autonomizarse casi totalmente de la supervisión estatal. Los bancos de inversión son a la vez que los más notorios responsables de la actual crisis, el mejor ejemplo del alcance de las desregulaciones. El impacto que produjo sobre el mundo esta revolución neoconservadora, generada desde sus mayores centros financieros, fue devastador; el surgimiento del llamado Consenso de Washington así lo demuestra. Al hacer suyas las políticas económicas del gobierno de los Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo las internacionalizaron. La globalización fue su resultado.

Impugnando un excesivo estatalismo por parte del Estado de Bienestar, el “ogro filantrópico” en la lograda caracterización de Octavio Paz, la idea fuerza de la desregulación pasó a imponerse casi totalmente en los distintos escenarios electorales. A tal punto que en las democracias las contiendas políticas pasaron a dirimirse en lo sucesivo sólo a través de la imagen que aportaban los líderes que aspiraban a ser jefes de gobierno, al casi desaparecer el debate ideológico ante el triunfo de las posiciones neoliberales, asumidas como axiomáticas por muchas sociedades. La lucha por el poder se transformó entonces, en la acertada expresión de Edelman, en “la política como espectáculo”, dado que nadie impugnaba el nuevo modelo y entonces las diferencias partidarias se centraban sólo en la imagen que suscitaban a través de los

mass – media los líderes políticos en los votantes (Blair constituye un caso por demás ilustrativo de ello). El triunfo del espacio de lo privado sobre el espacio de lo público, fue la consecuencia obligada de este estado de cosas.

Se dio asimismo este fenómeno en el campo de las ideas, donde la percepción neoliberal de la relación subsidiaria que debía tener el estado en relación con la economía, adquirió una cada vez mayor hegemonía cultural dado que se la asumía casi como una verdad revelada. Actitud que tuvo aún mayor repercusión intelectual ante la implosión de los estados soviéticos en 1989, que produjo en esos países a la vez que la fragmentación territorial – en la URSS, Checoslovaquia y Yugoslavia – la sustitución abrupta de su capitalismo de Estado por un capitalismo desregulado con consecuencias ruinosas para sus sociedades, como lo demuestra el caso de la Rusia de Yeltsin. El colapso del socialismo fue considerado el fin de las utopías y, consecuentemente, la economía matemática desplazó a la filosofía política. Si en la conocida expresión de Schmitt la vida europea había visto surgir el predominio de los juristas sobre los teólogos, tras las calamidades que había producido en ella las Guerras de Religión, ahora parecía surgir el predominio de los economistas como demiurgos creadores de un nuevo orden mundial.

Casi como un obligado resultado de las tragedias que evidenció el siglo corto, que entre 1914 y 1989 vio sucederse a las contiendas mundiales y a los totalitarismos, pareció necesario desplazar todo debate ideológico sobre el buen gobierno, toda reflexividad crítica, para la adhesión a un solo modelo. Como tan agudamente lo destacara Schmitt, el concepto universo había sustituido al de pluriverso, al jerarquizarse los valores de la cultura anglosajona como universales (ni siquiera el debate sobre el método científico escapó a esta pérdida de objetividad intelectual).

En el campo de la política pueden sin embargo destacarse, entre otros, tres grandes excepciones a esta claudicación. Son ellos los de Norberto Bobbio,<sup>1</sup> Ralf Dahrendorf,<sup>2</sup> y en nuestra América Luis Aguilar Villanueva.<sup>3</sup> Evitando caer en nuevos fundamentalismos, aceptaron la necesaria reducción de un Estado de Bienestar elefantiásico pero no para que fuera más débil, sino al contrario, más fuerte, al mejorarse la calidad de la gestión pública, y así garantizar una adecuada governance a las cada vez más complejas sociedades democráticas, criterio, aún hoy, válido.

Pero dado que la hegemonía cultural del pensamiento único ha sido indiscutible en este último cuarto de siglo, circunstancia que hace que hoy constatamos no sólo la crisis del capitalismo desregulado sino también con la crisis de las ideas que lo legitimaron, política y culturalmente. La crisis alcanza entonces dimensiones impredecibles y ello debe ser comprendido si se quiere darle una respuesta adecuada – y a tiempo – a esta crisis sistémica que cuestiona las certidumbres previas.

1 Bobbio, Norberto (1985). *El futuro de la democracia*, Barcelona: Plaza y Janes; y Bobbio Norberto (1995). *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus.

2 Dahrendorf, Ralf (1987). *Fragmente eines neuen y Liberalismus*. Stuttgart.

3 Aguilar Villanueva, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.

## 2. La experiencia europea como posible respuesta a la crisis

En la Europa de la posguerra, casi totalmente destruida, la deslegitimación del Estado democrático era un hecho generalizado. Las duras contiendas ideológicas, producto de la lucha de clases, habían agudizado las previamente existentes fracturas religiosas. En estas circunstancias, agravadas por la Guerra Fría y el riesgo de una hecatombe nuclear, que alineaba al mundo industrializado en dos bloques antagónicos, la NATO y el Pacto de Varsovia, la política parecía haber quedado reducida, en términos schmittianos, a la relación amigo – enemigo. Sin embargo la clase política europea logró concretar inteligentes políticas que sustrajeron a sus naciones de una guerra hobbesiana de todos contra todos al lograr concretar una exitosa integración.

¿Cuáles fueron estas políticas? Frente al individualismo atomizante que distinguía a la cultura anglosajona, los europeos continentales se percibieron a sí mismos como individuos históricos que integraban una comunidad de destino que superaba el conflictivo nacionalismo existente.

Para concretar esto en los hechos recurrieron a la articulación de intereses, en un juego de suma positivo en el que todos los actores sociales relevantes obtenían algo a la vez que concedían algo. El capital asumió sus responsabilidades impositivas, para solventar así las políticas públicas que afrontaran exitosamente la cuestión social; el trabajo organizado garantizó la paz social que asegurara la inversión de riesgo a largo plazo, al entender que sin desarrollo económico no podría alcanzarse la equidad social que reivindicaba.

Dos circunstancias estructurales hicieron posible – inicialmente en Alemania Federal - la concreción de un auténtico capitalismo organizado, la existencia de un empresariado cartelizado y de un sindicalismo fuertemente centralizado quienes, por esta misma razón tenían el poder – y la autoridad – para hacer vinculantes sus acuerdos establecidos entre sí y con el Estado. El Estado burgués dejaba su lugar a un Estado que arbitraba entre las partes, a la vez que legalizaba institucionalmente estos acuerdos a nivel parlamentario. Frente al estatalismo soviético surgía en Europa un Estado Keynesiano de Bienestar, cuyas políticas públicas eran el resultado del disenso en el consenso, de los acuerdos entre los actores sociales relevantes primero y luego entre los partidos que le eran afines en el parlamento.

Esto último era posible por una segunda circunstancia estructural, el predominio de dos familias de partidos que adherían al EKB y por lo tanto lo legitimaban electoralmente: los social cristianos y los socialdemócratas.

En el primero de los casos, el eclecticismo doctrinario asumido por la Iglesia Católica en el Concilio Vaticano; en el segundo, el hecho de que la socialdemocracia alemana se había hecho mas popperiana que marxiana, tras el Congreso de Bad Godesberg; les permitieron superar los conflictos previos y relegitimar, a través del disenso en el consenso, las instituciones democráticas. La lucha entre enemigos irreconciliables se había transformado en un diálogo entre adversarios, que en

muchos casos se apropiaban de la argumentación del otro. En ninguna de las dos circunstancias se puede hablar de colisión de intereses, tanto los actores sociales como los partidos que representan se habían desideologizado, pero defendían celosamente la identidad social de sus representados.

Alemania Federal constituyó el laboratorio político por excelencia de esta inédita experiencia socio-política a la que sus estudiosos más relevantes Schmitter<sup>4</sup> y Lehbruch,<sup>5</sup> denominaron modelo neocorporativo o corporativismo liberal, al surgir desde la sociedad, y no desde arriba (desde las instituciones estatales) como lo había sido precedentemente las experiencias dictatoriales del fascismo en Italia y del corporativismo católico en España y Portugal.

Schmitt había destacado que el Estado hobbesiano se había encarnado fácticamente en dos reinos europeos: Prusia y Francia, en los que construyeron sociedades a su imagen y semejanza; por eso en ambos casos el rol social del funcionariado estatal ha sido históricamente muy relevante y esa centralidad se trasladó luego al funcionariado de los partidos, de las empresas y de los sindicatos.<sup>6</sup> Pero su pluralismo de burocracias evitó la "jaula de hierro" que para Weber asfixiaría a las sociedades occidentales, dado que estas organizaciones administrativas – y sus partidos correspondientes – dependen del voto ciudadano que tiene la posibilidad electoral de optar entre las distintas alternancias propuestas. Francia se transformó entonces en el otro gran propulsor de esta gran experiencia, que pasó a denominarse en Europa democracia renana, como tan elocuentemente lo definió Michel Albert,<sup>7</sup> ante la reconciliación franco- alemana que lo hizo posible al superar los virulentos nacionalismos que habían ensangrentado al continente. Sólo entonces pudo empezar a construirse Europa.

Esta experiencia a nivel nacional se trasladó simultáneamente a otro modelo inédito de institucionalidad política: la integración europea. Los grandes derrotados de la guerra civil europea, Francia, Alemania e Italia, quienes tuvieron la fortuna de estar representados por estadistas prudentes, y a la vez que sabios, Schumann, Adenauer, De Gásperi, comprendieron que la democracia era inescindible de la paz entre sus naciones y que a su vez era necesaria la plena vigencia de los Derechos Humanos que la hicieran posible, tanto a nivel nacional como continental, en el capitalismo organizado de Hilferding.

Seis naciones iniciaron la experiencia comunitaria con la concreción de la Comunidad del Carbón y del Acero, prosiguiéndola luego en la Comunidad Económica Europea y actualmente, en la Unión Europea donde son hoy veintiséis las naciones que la componen. El concepto de

4 Schmitter, Phillipe (1992). Teoría del neocorporativismo. Ensayo de Phillipe C. Schmitter. México: Universidad de Guadalajara.

5 Lehbruch, Gerhard (1982). Patterns of corporatist policy making. Londres: Saje Publications.

6 Pinto, Julio (2009). "Sociogénesis del funcionariado europeo: Teoría y praxis", en Julio Pinto (comp.) Entre la integración y la fragmentación regional y el desafío político de nuestro tiempo. Buenos Aires: Eudeba.

7 Albert, Michel (1995). "La mundialización de la Economía" en Revista Latinoamericana de Temas Internacionales, Archivos del presente, Año 1, N° 2. Buenos Aires: Fundación del Foro Sur.

comunidad de destino que había definido a la gestión entre el capital y el trabajo de las grandes empresas alemanas, para superar el conflicto social, fue hecho suyo por el presidente francés Mitterrand al poder concretar conjuntamente con el canciller alemán Kohl en el tratado de Maastricht la Unión Europea. Sólo que en este caso se refería no sólo a eso, sino también a la superación del conflicto entre naciones que había caracterizado a Europa en la modernidad. Una tradición histórica común y un proyecto político comunitario les permitirían empezar a constituir un orden político superior de los preexistentes: una comunidad de destino.

El resultado pareció responder a dichas expectativas. Actualmente la Unión Europea tiene más habitantes, una moneda fuerte – el euro – y un PBI mayor que los Estados Unidos de América y, por sobre todo, se caracterizó por tener una mejor calidad de vida. Como también lo destacó Dahrendorf,<sup>8</sup> esas políticas públicas han dado a su ciudadanía, tanto a nivel nacional como continental “oportunidades vitales” inexistentes en otros órdenes políticos, particularmente en los casos soviético y estadounidense. Y sin embargo – pese a ello – a partir de la crisis fiscal del EKB en los '70, motivada por la constitución de un cartel petrolero que aumentó sideralmente los costos de la energía motriz, que movilizó sus industrias produciendo fuertes déficits comerciales, los pronósticos sobre la inviabilidad de esta experiencia institucional se suceden no sólo a través de la prédica neoliberal, también ha terminado por hacerse eco de la misma un pensamiento progresista cada vez más desarmado ideológicamente y carente por ello de la capacidad de diseñar alternativas políticas válidas. Mientras que los economistas de la Comisión Europea han logrado aplacar las tormentas económicas a través de políticas públicas neokeynesianas, la intelectualidad europea no ha sido capaz de dar una respuesta válida a su sistema de partidos que se ha volcado a la derecha al ser desplazados los socialcristianos por los populares.

### **3. El debate sobre la viabilidad histórica de ambos modelos. Confrontación entre el capitalismo organizado y el “capitalismo de timba”**

En una era de revolución en donde la mutación tecnológica forma parte de uno de los pilares de la globalización junto con la libre movilidad de capitales, la mundialización, como afirma Michel Albert,<sup>9</sup> tiende a transformarse en la nueva regla de la economía. Las presiones a la adopción del modelo anglosajón se hacen cada vez más intensas, aún en los países de capitalismo avanzado con modelos diversos al del Estado mínimo neoliberal.

Se hace mención aquí a modelos más “humanos” de capitalismo. Si bien, estos no son los pioneros en el plano de la capacidad de crecimiento e innovación, característico del mode-

8 Dahrendorf, Ralf (1987). *Fragmente eines neuen y Liberalismus*. Op. cit.

9 Albert, Michel (1995). “La mundialización de la Economía” Op.Cit.

lo anglosajón, poseen ventajas significativas. Aún así, muchos autores, como Ronald Dore,<sup>10</sup> advierten (no sin cierto dejo de nostalgia) que sin estas condiciones los modelos más sociales de capitalismo tenderán a ser absorbidos como variantes menores del capitalismo dominante.

La influencia que ejercita el modelo anglosajón existe a nivel ideológico y político, y se refleja en datos estructurales: la globalización y la libertad de circulación de capitales presionan a los países (excepto a EEUU en cuanto que es una potencia hegemónica) a una política macroeconómica de balanzas públicas equilibradas, baja inflación, y políticas monetarias dirigidas a este objetivo. Sin embargo estas presiones puede ser atenuadas en presencia de instituciones y de políticas económicas y sociales muy diversas: "las respuestas nacionales continúan apoyándose en modelos de capitalismo del reciente pasado, modelos profundamente diversos al anglosajón (...) el análisis de sus políticas microeconómicas y sociales, parecía – en ese momento- confirmar la resistencia de las principales diversidades nacionales".<sup>11</sup>

Como advierte Dore, hoy se evidencia que no se trata sólo de una convergencia en las políticas macroeconómicas, sino también de poderosas presiones a la uniformidad en las políticas microeconómicas, que inciden sobre la libertad de organizarlas según diversos modelos nacionales: tocan la organización y los objetivos de la empresa, de la banca y de los mercados financieros y a través de estos últimos, repercuten en aspectos centrales de los sistemas de welfare.

En un modelo de capitalismo (que ha tenido un gran éxito, en términos de desarrollo en innovación, sobre todo en los años noventa) en el cual el *shareholder value* es el patrón central, es difícil, sino imposible, adosar aquellos aspectos más "humanos" (de solidaridad, igualdad y seguridad) que ofrece el modelo renano.

El modelo renano ofrece en la actualidad una variante al modelo anglosajón, en la era de la globalización y de la revolución tecnológica, se basa en la economía de mercado, la propiedad privada y en la libre empresa, pero aún así conserva su carácter social, esto es, un modelo en donde las instituciones sociales adquieren un carácter crucial. Esto se traduce en mayor igualdad de los ingresos, mayor participación, tanto a nivel sindical como a nivel político, de la gran masa de los ciudadanos, ya sea desde el control de la dirección de una empresa hasta la participación activa y masiva en la actividad pública. El espacio de lo público es predominante.

Y aún más, este modelo, que dentro de los países industrializados, aporta uno de los rasgos característicos "más justos" del capitalismo presenta los más altos salarios combinados con la carga horaria más corta.

Una de sus características principales es preponderancia de los bienes mixtos; esto es, bienes que no solo dependen de las acciones del mercado sino que también están dirigidos en parte por el sector público. Uno de los variados ejemplos es el de la salud y de la educación

10 Dore, Ronald (2001). ¿Capitalismo de bolsa o capitalismo de welfare?. Bologna: Editorial Il Mulino.

11 Dore, Ronald (2001). ¿Capitalismo de bolsa o capitalismo de welfare? Op. cit., pag. 10.

(a diferencia del modelo anglosajón en donde estos sectores están regulados por empresas privadas) que están estrechamente ligados a la seguridad social. Esto conlleva una consecuencia muy importante que se relaciona con, como menciona Michel Albert, la producción de valores sociales a largo plazo. El modelo anglosajón deja al libre albedrío de las fuerzas del mercado y de la voluntad de los individuos la persecución de las ganancias: al ponderar el individualismo y la competencia como reglas de juego en donde los valores que importan son solo los monetarios, no hay lugar para los perdedores. La educación, la salud, y hasta las profesiones que ontológicamente desde su origen son considerados valores sociales honoríficos, se cifran en términos de ganancias y especulaciones, poniendo en riesgo la producción de bienes sociales a largo plazo.

En EEUU y Gran Bretaña es notorio el retiro del Estado en todos los ámbitos de la esfera social (muy diferente al modelo renano, en donde la versión socialdemócrata del capitalismo pone a las instituciones públicas en la tarea de contrarrestar las desigualdades producidas por el libre intercambio).

El Estado en el modelo anglosajón, como se mencionó anteriormente, ha emprendido la retirada frente al avance del mercado e incluso las frente a las desigualdades producidas por el mismo no existe algún respaldo de las instituciones (de hecho, no hay un sistema de protección social en Estados Unidos, en contraposición con las fuertes instituciones alemanas y francesas de formación y reinserción).

Para Dore a partir de la revolución informática y de las telecomunicaciones (definida por el autor como factor "agilizador") las políticas dirigidas a afianzar el modelo anglosajón provienen de los gobiernos conservadores de Reagan y Thatcher: la decisión de retirar toda ayuda por parte del Estado del sector previsional, la obsesión por la competitividad, una adhesión sin reservas a la idea de que el mercado constituye el único principio regulador de la sociedad. Aquí se menciona algunas de las políticas implementadas por estos gobiernos:

- Reducción de las tareas y rol mínimo del Gobierno: recorte de los programas de welfare, aseguraciones y esquemas de pensiones, esto trajo el desarrollo de las aseguraciones privadas y de los fondos de pensiones individuales.
- Mejoramiento de la competitividad del país a través del impulso del espíritu emprendedor por medio de incentivos fiscales para dirigir los ahorros a través del mercado accionario (al que Albert denomina "capitalismo de Timba")
- Fe en la superior eficiencia y justicia de las reglas del mercado respecto de la política administrativa. Soberanía del consumidor. Esto incluye sobre todo políticas de desregulación financiera. Pasaje del financiamiento de las empresas por parte de los bancos a financiamientos basados en el mercado accionario. Sometimiento de las bancas al desarrollo del mercado financiero.

El mito de la gran movilidad y del emprendimiento social que permitiría el ascenso rápido (el gran mito de la sociedad norteamericana) y la creación de fortunas para aquellos emprendedores que se ajusten a las reglas de innovación y productividad sirvió para legitimar electoralmente al neoliberalismo. Su resultado ha sido el logar que en los países anglosajones gocen hoy de las más altas tasas de desigualdad: "Según esta lógica, las desigualdades no solamente son legítimas, sino que constituyen un estímulo para la competencia encarnizada, que a la postre beneficiara a la colectividad".<sup>12</sup> Algo muy diferente de lo que ocurre en Alemania por ejemplo, en donde la idea de cooperación y corresponsabilidad es fundante. Allí la autodisciplina, el logro del consenso, las practicas grupales, impiden de alguna manera la entrada de la modalidad individualista propia del modelo anglosajón, permitiendo, a su vez, enfrentar las problemáticas desde una lógica de grupo, clase, sindicato, etc. Esto conlleva necesariamente a tratar de lograr el acuerdo y el bienestar general y no solo individual.

Incluso, en las cuestiones laborales, si bien la posibilidad de ascenso en estos países es más rígida, siempre se privilegia la antigüedad y la formación fundadas sobre la cooperación entre las empresas y sus empleados. Es mismo la empresa la que muchas veces se encarga del aprendizaje de sus empleados. Aquel obrero, ingeniero, hace una "carrera al interior de una misma empresa durante muchos años, y puede pasar desde los escalafones mas bajos hasta los puestos de gerencia, teniendo en cuenta siempre los puntos básicos de adquisición de comportamientos basados en la puntualidad, precisión y fiabilidad.

El modelo anglosajón, como ya se mencionó anteriormente, toma como elemento central la competencia (mientras el modelo de Europa continental, trata de forjar los valores de la cooperación). Los salarios están determinados en base a los valores del mercado. Tanto el empleo como la prescindibilidad del mismo varían según las necesidades del mercado. Mientras que en el modelo renano, no solo las fuertes legislaciones impiden a las empresas tratar a sus empleados como meras mercancías, sino que también, deben asegurar una continuidad de estos en la empresa.

En el modelo renano el mercado es la regla, pero cuenta siempre con fuertes instituciones que regulan la incertidumbre propia de las especulaciones financieras. Es por ello que ha tenido un rol de vanguardia la Bundesbank alemana. Este sector ha logrado diversificarse en una serie de numerosas funciones tales como otorgar créditos, operar con fusiones y adquisiciones, financiar empresas, etc. Como menciona Albert hay un espíritu de cooperación reciproca entre bancos y empresas, ya que los primeros son los accionistas de las empresas, pero a su vez los grupos industriales pertenecen a los consejos de administración de los bancos. Esto es lo Michel Albert llama una red de intereses cruzados y cuyo resultado es la cooperación entre los elementos de la ecuación: una relación que pondera las relaciones duraderas (muy disímil del take over hostil que prevalece en el modelo anglosajón) y la producción a largo plazo.

12 Albert, Michel (1992). *Capitalismo contra Capitalismo*. Buenos Aires: Paidós. Pag. 142.

problema (ya que en EEUU no existen instituciones destinadas a erradicar el desempleo) salvo los contratos precarios que si bien la disminuyen, empobrecen a los asalariados.

Con respecto a la capacidad de innovación de las economías neoliberales, a causa de la flexibilidad y movilidad de sus recursos, pareciera no haber objeciones: "(...) aquello en lo cual las economías anglosajonas son superiores es en la parte distributiva de la schumpeteriana destrucción creadora. Un aumento de las ganancias se puede fácilmente (al menos en el breve periodo) lograr reduciendo el personal".<sup>16</sup> Lo que no parece muy claro, como menciona Dore, es si esta es la razón por la cual son superiores sobre el plano de la creatividad, y por consiguiente en el de la productividad. El autor explica que en los EEUU son numerosos los estudiantes con gran capacidad de inteligencia que entran en programas universitarios de doctorado junto a otros estudiantes extranjeros que pueden acceder a la ciudadanía. Estos forman parte importante en la elaboración de teorías o ideas que se aplican en las empresas americanas (las pasantías en empresas de gran envergadura como la Silicon Valley son un ejemplo más de las subvenciones que resultan en beneficio de la alta productividad acompañada del emprendimiento). Incluso estos estudiantes participan de un sistema de innovación, financiados por capitalistas quienes "arriesgan a invertir en estos proyectos": "Los ingredientes esenciales de esta receta son, por lo tanto: la importancia, como incentivos de ganancias, de derechos de propiedad sobre las invenciones; la gran cooptación de ingenieros y científicos es la respuesta a tales incentivos (...)"<sup>17</sup>

"(...) las importantes graduate schools, que desarrollan un rol muy importante en los Estados Unidos, son uno de los factores que explican la migraciones de un gran numero de talentos científicos hacia ese país. Los otros son la lengua inglesa, el grado de apertura de la sociedad americana, además de rol hegemónico de América sobre el plano cultural y ser una especie de Meca para los científicos de todo el mundo".<sup>18</sup>

Desde el punto de vista institucional las diferencias entre el modelo anglosajón y el renano no dejan a lugar a dudas: el primero se afina en sociedades homogéneas,<sup>19</sup> en donde prevalece el principio de la democracia mayoritaria. Este tipo de diseño institucional, creado para el funcio-

16 Dore, Ronald (2001). ¿Capitalismo de bolsa o capitalismo de welfare? Op. cit., pag. 349.

17 Dore, Ronald (2001). ¿Capitalismo de bolsa o capitalismo de welfare? Op. cit., pag. 352.

18 Dore, Ronald (2001). ¿Capitalismo de bolsa o capitalismo de welfare? Op. cit., pag. 356.

19 Este concepto es utilizado por Lijphart para describir a las sociedades anglosajonas, en donde no existen grandes diferencias ideológicas, lo que asimismo se refleja en el sistema de partidos y en el principio mayoritario de gobierno, en contraposición con las sociedades plurales prototípicas de Europa continental. Estas últimas caracterizadas desde su origen como sociedades "mosaicos", en donde las grandes fracturas histórico, políticas – económicas se traduce en un sistema institucional de democracia que necesariamente hace prevalecer el consenso, la discusión y el respeto por las minorías. Véase Lijphart, Arend (1988). *Le democrazie contemporanee*, Bologna: Editorial Il Mulino.

“En consecuencia, la economía no esta dirigida (...), sino consensualmente conducida por un pequeño número de personas que se conocen y se ven regularmente. La importancia de las relaciones personales es a menudo decisiva. Contribuye a hacer de Alemania, como de los otros países renanos, economías que, por abiertas que sean los intercambios a escala mundial, no dejan de estar muy protegidas financieramente contra las inversiones externas directas”.<sup>13</sup>

Asimismo este modelo, y particularmente – en el caso alemán – analizando la organización empresaria encontramos que cuenta con una institución social específica. Esta lleva el nombre de cogestión, o corresponsabilidad y consiste en dos instancias: el consejo de dirección que administra las grandes empresas, y el consejo de supervisión que se encarga de controlar al consejo de administración (dentro de este ultimo, también encuentran representación los asalariados de dichas empresas). Asimismo los obreros cuentan con otro órgano al cual concurrir frente a cuestiones como formación, despidos, formas de pago, etc., que se da a llamar consejo de establecimiento. Como se evidencia, este mecanismo se basa en un sistema de *check and balance*, cuyo, y en palabras de Albert, imperativo principal es el “diálogo social”. Los resultados de estas políticas económicas han sido sumamente exitosos.

#### 4. ¿Por qué los mejores terminan últimos?

Empero, la fuerza de adhesión al modelo anglosajón todavía es innegable. Pareciera ser que la paradoja que menciona Michel Albert (en donde pese a que el modelo renano es superior al anglosajón) con la frase “i bravi ragazzi finiscono ultimi” advierte que las influencias políticas, periodísticas y culturales del modelo anglosajón hacen de éste el gran vencedor. Entonces, las salidas, advierte Dore, no están en manos de las elites decisoras, sino en la gente que “vota con los pies y con los portafolios” de modo que transforma el proceso de liberalización y financierización una practica imparabile.

Pareciera ser que, pese a ser el modelo renano un sistema mas igualitario, basado en el consenso y la cohesión social, la posibilidad del ascenso y ganancias inmediatas (propias del modelo anglosajón) promovida por uno de los mas fuerte factores de difusión como son las finanzas, adquiere, en palabras de Albert, mas seducción que los beneficios a largo plazo que puede otorgar el modelo alemán.

El modelo anglosajón vehiculizado por la innegable mundialización de la economía, penetra cada vez mas en las estructuras del modelo renano. El problema aquí es que estas sociedades están muy poco preparadas para enfrentar las consecuencias de la incorporación de dicho modelo. Sociedades fuertemente forjadas en la cooperación, en el consenso, en la articulación de intereses que le da sentido a su horizonte cultural, poco tienen que ver con el individualismo

13 Albert, Michel (1992). Capitalismo contra Capitalismo. Op. cit. pag. 104.

exacerbado y el mercado sin límites. Las consecuencias podrían ser catastróficas, no sólo en términos de índices de pobreza y crecimiento económico, sino en términos de legitimidad de las instituciones democráticas.

Si, entonces, como asegura Dore, en Estados como Alemania no se utiliza el poder del Estado nacional, en nombre de la sociedad, para reestablecer normas y estructuras sociales que controlen al mercado, los procesos de financiarización y liberalización parecen destinados a seguir su curso: flexibilización de los mercados laborales, impersonalidad de las transacciones comerciales y un management orientado solo a la utilidad accionaria, elementos propios del modelo anglosajón dominante. Evidentemente el pasaje al modelo dominante será largo y complejo dadas las arraigadas costumbres y fuertes reglamentaciones que resultan de las fuertes coaliciones de intereses que se afincan en estos países.

La noción de comunidad en las tradiciones afianzadas bajo el horizonte de sentido alemán son muy difíciles de erradicar, mientras que los conflictos laborales siempre habían sido comprendidos en términos de clases; en el caso de los sindicatos en cualquier concertación siempre está la marcada voluntad de maximizar los intereses de todos sus integrantes: "Esto es solo para confirmar que la cogestión alemana no es resultado de un inicial carácter comunitario de las empresas; es el fruto de un compromiso de clase, perseguido de modo deliberado a fin de evitar una repetición de los conflictos de los años Veinte y primeros de los años Treinta. Y es una institución garantizada por un poderoso orden jurídico que pone límites a la conflictividad, a partir de la premisa de que, aún cuando se considera que es verdaderamente un juego de suma cero, tales límites serán respetados".<sup>14</sup>

El problema de la oposición a la liberalización y financiarización a fines de mantener niveles de vida cualitativamente altos en términos sociales y políticos, lleva consigo las cuestión de mantener las tasas de crecimiento de modo tal que esta "sociedad justa" no sea marcadamente inferior en términos de eficiencia y de competitividad a las sociedades del modelo anglosajón. Si estas tasas de crecimiento, continúan como hasta ahora (los países de Europa continental alcanzan el 1% mientras que las de las economías anglosajonas es del 2 al 3 %) el consenso acerca del modelo de la sociedad justa no podría sobrevivir. Según Dore no lo impediría tanto el libre cambio sino la intensificación del nacionalismo y la creciente preocupación por la competitividad que, para el autor es una consecuencia irreversible de la globalización.

Sin embargo, y pese a todo, se podría nombrar un punto sobre el cual existiría, en palabras de Dore, una "ventaja estratégica". Tal es el ejemplo iniciado en el sector de las telecomunicaciones, en donde el poder del monopolio puede tornarse relevante. El modelo anglosajón produce irremediamente el efecto del *takeover* hostil: aquí los accionistas tienen el rol protagónico ya que todo lo que se necesita para adquirir una empresa es ofrecer un buen precio; en

---

14 Dore, Ronald (2001). ¿Capitalismo di borsa o capitalismo di welfare? Op. cit., pag. 337.

cambio en el modelo renano existen otros actores relacionados con el desarrollo de la empresa que tienen el derecho de intervención sancionando legalmente o socialmente cualquier oferta, la presencia de instituciones públicas juega un rol preponderante al igualar las condiciones de la competencia ayudando a aquellas empresas que estuviesen en clara desventaja. También este modelo cuenta con un fuerte proteccionismo frente a posibles adquisiciones de empresas nacionales en manos extranjeras. Es aquí donde la concertación alemana adquiere preponderancia, financiado a aquellas frente a una posible quiebra. Situación que se da también en el caso francés, razón por la cual ha irritado muchas veces a la Unión Europea.

Otras características que menciona Dore respecto del modelo renano se encuentran sobre el plano de la cualificación, cultura y organización de la industria alemana: por un lado hay una alta cualificación del operario medio. Esta está formada de competencias cognitivas y manuales complementada con una concientización acerca de una formación eficaz. Concientización que se asienta en valores morales (como la autodisciplina, el deseo de mejorar, etc.) en donde la familia y la escuela primaria son los principales formadores de la misma, y que luego se traslada a los puestos de trabajo.

Por otro lado, la preponderancia de la antigüedad en los cargos dentro de la industria se evidencia en hacer del puesto de trabajo una carrera al interior de una misma empresa. Esto genera una identificación de intereses entre aquellos de los trabajadores (ingenieros, obreros, etc.) y los perseguidos por la empresa, facilitando la cooperación entre los mismos. Esto, además, permite la utilización de "capitales pacientes" que se ciernen sobre la planificación a largo plazo.

Estas características no aparecen de la noche a la mañana. Como afirma Dore, es parte y resultado largos procesos a partir de los cuáles se ha formado este horizonte de sentido tan peculiar que "humaniza al modelo capitalista". El autor identifica dos consecuencias acumulativas: por un lado confieren una ventaja competitiva y tasas de crecimiento más rápidas (el autor se centra en los años ochenta que fueron una época de auge y crecimiento para Alemania); también este modelo es más igualitario (vale recordar que en Alemania el 80% de la población es de clase media mientras que en EEUU esta representa un 50% de la población aproximadamente).<sup>15</sup> Por el otro lado, las mejoras en las técnicas productivas que garantizan la calidad y que pueden nacer como conocimiento tácito en los lugares de trabajo, vienen frecuentemente incorporados en una *hardware* y en una rutina organizativa que pueden ser objeto de enseñanza.

Pese a estas ventajas comparativas, Dore identifica algunos problemas con respecto a la "sociedad justa" que se generan en su interior y que refieren al problema de la inflación en relación a las contrataciones salariales. Esta problemática (en lo que refiere a ofrecer trabajo a quien lo pide) pondría en cuestión la capacidad estos países de mejorar la calidad de vida. Sin embargo, tampoco las economías anglosajonas pueden reivindicarse como la solución a este

15 Fuente extraída de Albert, Michel (1992). *Capitalismo contra Capitalismo*. Op. cit. pag. 142.

namiento de la democracia representativa, funciona a modo de la lógica del juego de suma cero: un sistema electoral mayoritario, un sistema partidario dividido por una sola fractura o clivaje que determina la existencia solo de dos partidos políticos relevantes (bipartidismo), gobiernos unitarios y centralizados, etc. Son estas las características institucionales más sobresalientes de este modelo, que asimismo se reflejan, en cierta medida, en el resto de las áreas económicas, políticas y sociales. Esto es así porque forma parte del horizonte de sentido americano: las sociedades anglosajonas son preponderantemente homogéneas, no necesitan la discusión para llegar a un acuerdo.

Los países de Europa continental pertenecen a un modelo de democracia completamente opuesto. El suyo es el de la democracia del consenso, y funciona bajo la lógica de un juego de suma positiva: un sistema electoral proporcional en donde la mayoría de las partes se encuentra representada, un sistema partidario altamente fragmentado (no polarizado) que da a la existencia de muchos partidos políticos, gobiernos formados por grandes coaliciones, etc. Estas son las instituciones que se asientan sobre sociedades formadas por una multiplicidad de componentes culturales y que reflejan la larga tradición que las llevó necesariamente a tratar bajo el camino del consenso y el acuerdo. Es por esto tal vez que una de las características más sobresalientes de este modelo sea el sentido de cooperación y valores comunitarios que han tenido que forjar durante sus inicios.

Y es por estas razones que pareciera ser que la adopción supina al modelo anglosajón podría no resultar tan bien como debería suponerse. Las instituciones anglosajonas pertenecen a una sociedad que les otorga su sentido, importarlas, sin restricciones institucionales a los países renanos, podría poner en juego la misma continuidad de la democracia al deslegitimarlas socialmente.

Pero no solamente esto, sino que también, gracias a la mundialización de la economía y la consecuente libre circulación de capitales, se ha puesto en cuestión la función decisora del Estado frente a posibles "desequilibrios" de la economía. El mismo ha tenido que deslindarse de su función intervencionista. Esto es un hecho en todo el mundo, incluso en países fuertemente asistenciales como Alemania. Sin embargo, y frente a este nuevo rol del Estado, aparece un interrogante: ¿Es posible que el aumento de la pobreza y la desigualdad genere una crisis de la democracia y del Estado?

Norberto Bobbio lo ha expresado aún más claramente: "Quien da un juicio positivo del Estado, quien cree que el Estado sea, sino el máximo bien, una institución favorable al desarrollo de las facultades humanas, al progreso civil, una *civil society* en el sentido que se le dio a ese término en el siglo XVIII, será inducido a no desear el fin del Estado sino en todo caso el desarrollo gradual de las instituciones estatales (*in primis*, del monopolio de la fuerza si bien controlado por organismos democráticos) hasta la formación del Estado universal".<sup>20</sup>

En última instancia el Estado con el monopolio de la fuerza física legítima no es un mero

20 Bobbio, Norberto (1989). Estado, gobierno y sociedad., México D.F.: Ed. Fondo de Cultura Económica, Brevarios. pag. 177.

instrumento o brazo auxiliar del mercado; sino más bien es el Estado quien corrige los “errores” (en términos de pobreza, marginalidad, etc.) de la dinámica en las fuerzas productivas. Es en realidad, el Estado, un aparato que aminora los impactos de un capitalismo que orienta las fuerzas a la plena competitividad, a la adjudicación privada de los medios de producción y la libertad de intercambios. Parecen entonces premonitorias las palabras de Albert:

“Sin duda, la fragilidad de los de los mecanismos en los mercados financieros debido a dos causas principales: por una parte, la ausencia de un sistema monetario estable, por otra, la proliferación descontrolada de nuevas técnicas de especulación que producen cada vez mas volatilidad irracional y amenaza con crear serios riesgos sistémicos en caso, por ejemplo, de una crisis política internacional”.<sup>21</sup>

Pensar entonces en un retiro total del Estado en los países renanos sería replantear la cuestión de la nueva significación que adquiriría la democracia. Dentro del horizonte de sentido renano, la inclusión en la sociedad, la no marginalidad, un salario y horario laboral justos, posibilidades de salud, educación y reinserción laboral son tomados en cuenta como derechos inalienables y deben ser asegurados por el Estado; esta es la función sobre la cual se legitiman gran parte de las instituciones democráticas. Particularmente hoy ante la crisis mundial que estamos atravesando, que ha visto como el monetarismo neoliberal ha conducido a los Estados Unidos a un resultado opuesto al deseado, al producir en ellos el mayor déficit público que conoce la historia de la humanidad. Déficit que los ha obligado a recortar duramente sus políticas sociales en educación y salud; teniendo que admitir a su vez la pérdida de la mitad de los aportes jubilatorios, ahorrados en forma privada, ante la crisis financiera.

## **5. ¿Es posible transformar en una antinomia convergente la oposición existente entre el modelo anglosajón y aquel renano de la democracia? La respuesta de la integración política a la globalización económica**

En este difícil momento, las desinteligencias entre ambos modelos impiden dar una respuesta adecuada a la crisis. Del mismo modo que previamente han paralizado la Unión Europea al no ratificarse la Constitución europea ni el Tratado de Lisboa, la división de los Estados que la componen en europeístas, que liderados por Francia y Alemania desean llegar a constituir un Estado Federal Europeo que se transforme en un interlocutor válido para un escenario internacional globalizado; y atlantistas que, privilegiando una estrecha relación con los Estados Unidos, desean concretar sólo un mercado común, actitud encabezada por Gran Bretaña, ha empana-

21 Albert, Michel (1995). “La mundialización de la Economía” Op.Cit. pag. 19

nado hasta hace poco el dinámico proceso de la integración europea.

Es por esta razón que se han producido dichas desinteligencias notorias al reunirse el Grupo de los ocho para afrontar la crisis económica. Los Estados Unidos y Gran Bretaña pretenden, ante su estrangulamiento financiero, que los grandes países europeos presten su ayuda ingresando billones de dólares en los circuitos financieros, en una verdadera martingala. Contrariamente a ello, las dos potencias europeas que lideran la integración plantean otras exigencias. La canciller Merkel declara que la responsabilidad de esta crisis corresponde a los Estados Unidos y no debe arrastrar con ella a las demás sociedades democráticas. Por ello hace votar al parlamento alemán una ley que establece la imposibilidad por parte del Estado de endeudarse en un futuro más allá de sus posibilidades, de la óptima relación existente entre su deuda pública y el PBI. El recuerdo de las consecuencias políticas que tuvo la crisis económica estadounidense en 1929, al producir una inflación descontrolada en Alemania está muy cercano como para que se lo subestime.

Asimismo la canciller Merkel y el presidente francés Sarkozy, exigen el fin de un capitalismo desregulado. La constitución de organismos mundiales supervisores de la especulación financiera; a la vez que, como consecuencia obligada de ello, la necesaria desaparición de los paraísos fiscales surgidos del procesos de desregulación, que al permitir la evasión impositiva, crean cada vez más dificultades a los gobiernos democráticos para recaudar fondos que les permitan solventar los gastos inherentes a las políticas públicas necesarias para garantizar la equidad social, los derechos humanos de la ciudadanía y así poder preservar la legitimidad de sus instituciones. El Estado sigue siendo percibido como el garante de la legitimidad democrática.

Refuerza esta tesis a nivel europeo, el hecho de éstas las sociedades que más han adherido al modelo anglosajón entre las más afectadas por la crisis, al llegar al borde del colapso financiero por sus erróneas políticas económicas. Los indicadores estadísticos de Gran Bretaña, Irlanda, Hungría, Polonia y los países Bálticos, evidencian claramente esta situación.

Ese rechazo al unilateralismo anglosajón, que, pretendió concretar un nuevo orden internacional, se da también en las potencias emergentes que, primero en la reunión de los veinte países más desarrollados del mundo y luego reunidos en Rusia, el anfitrión, conjuntamente con China, India, y Brasil, plantearon la exigencia del multilateralismo y del control internacional de los circuitos financieros. Tanto unos como otros, entienden que la única respuesta válida a la globalización económica es crear instituciones políticas internacionales que puedan controlarla. Aquello que es por demás evidente es que las impugnaciones están respaldadas por una lógica aplastante, pero parece difícil volver abruptamente al estatalismo o a las políticas keynesianas, en un mundo en el que el colosal desarrollo económico de los países emergentes es en gran parte el producto de ese capitalismo financiero desregulado y globalizado. Capitalismo que ha llevado a Estados Unidos de ser el mayor acreedor del mundo – y por eso en un imperio en condiciones de imponer sus políticas – a ser el mayor deudor internacional, obligándolo por ello a volver al multilateralismo.

Pero fue ese déficit en el intercambio comercial el que permitió también el desarrollo de las exportaciones europeas y las de los países emergentes, transformando a estas últimas naciones en acreedoras de los Estados Unidos. Sólo China tiene bonos del Tesoro por billones de dólares. De allí que un sinceramiento brusco de la situación que implicara una fuerte devaluación del dólar arruinaría a todas esas economías al estar tan imbricadas entre sí. Y los Estados comprenden muy bien que sucedería si se abandonaran abruptamente al fundamentalismo del mercado.

Por eso aún sus críticos aceptan la necesidad de la convergencia entre ambos modelos, buscando soluciones basadas en el disenso en el consenso, en concesiones mutuas, que reorganicen, gradualmente a las grandes sociedades democráticas, no solo ante el desafío que les plantea la necesidad de superar la actual crisis, sino también ante la perspectiva de que en una generación las naciones emergentes tendrán un mayor producto bruto que el Grupo de los ocho y podrán entonces establecer ellos las nuevas reglas de juego, si no se da previamente en las democracias consolidadas una adecuada reorientación de metas en la relación existente entre Estado y mercado<sup>22</sup>. Sólo al hacer suya la idea kantiana de la paz mundial podrán las democracias evitar caer en el mundo hobbesiano, en el que las disputas económicas lleven nuevamente a la humanidad al conflicto permanente. Algunos, en Estados Unidos, postulan un mundo bilateral, Chimérica; otros, en Europa, piensan que el robustecimiento político de su integración puede salvaguardar el multilateralismo al crear otro actor internacional relevante. ¿Lo comprenderemos también nosotros en el Mercosur?

#### REFERENCIAS:

- Aguilar Villanueva, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Albert, Michel (1992). *Capitalismo contra Capitalismo*. Buenos Aires: Paidós.
- Albert, Michel (1995). "La mundialización de la Economía" en *Revista Latinoamericana de Temas Internacionales*, Archivos del presente, Año 1, N° 2. Buenos Aires: Fundación del Foro Sur.
- Bobbio, Norberto (1985). *El futuro de la democracia*, Barcelona: Plaza y Janes;
- Bobbio, Norberto (1989). *Estado, gobierno y sociedad.*, México D.F.: FCE, Brevarios.
- Bobbio Norberto (1995). *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus.
- Dahrendorf, Ralf (1987). *Fragmente eines neuen y Liberalismus*. Stuttgart.
- Dore, Ronald (2001). *¿Capitalismo di borsa o capitalismo di welfare?* Bologna: Editorial Il Mulino.
- Lehmbruch, Gerhard (1982). *Patterns of corporatist policy making*. Londres: Saje Publications.

---

22 Padoa, Schioppa (2009). *La veduta corta*. Bologna: Editorial Il Mulino.

Lijphart, Arend (1988). *Le democrazie contemporanee*, Bologna: Editorial Il Mulino.

Padoa, Schioppa (2009). *La veduta corta*. Bologna: Editorial Il Mulino.

Pinto, Julio (2009). "Sociogene del funcionariado europeo: Teoría y praxis", en Julio Pinto (comp.) *Entre la integración y la fragmentación regional y el desafío político de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Eudeba.

Schmitter, Phillipe (1992). *Teoría del neocorporatismo*. Ensayo de Phillipe C. Schmitter. México: Universidad de Guadalajara.

## LAS “MESAS SEPARADAS” DE LA CIENCIA POLÍTICA: EL CASO DEL CONCEPTO “ESTADO”

### THE “SEPARATED TABLES” OF THE POLITICAL SCIENCE: THE CASE ON THE CONCEPT OF “STATE”

Por Leticia Vita

INVESTIGADORA ADSCRIPTA AL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS Y SOCIALES A. L. GIOJA, FACULTAD DE DERECHO, UBA- CONICET.

E-mail: ljvita@derecho.uba.ar

#### RESUMEN

Con la excusa de analizar la utilización del concepto de “Estado” en la Ciencia Política norteamericana, el presente trabajo pretende confrontar distintas tradiciones de investigación de la disciplina e indagar acerca de sus presupuestos ideológicos y epistemológicos. El planteo comenzará con la referencia a los trabajos de David Easton y Gabriel Almond de los años ‘50 y ‘60 acerca de la necesidad de una teoría “sistémica” de la política, el consiguiente abandono del concepto “Estado” y la premisa de unificación metodológica de la disciplina. A continuación, recorreremos lo que se llamó el “resurgimiento” del Estado, en los años ‘80, a partir de ciertos trabajos de autores de tradición estructuralista y neomarxista y la respuesta que a este planteo dio el propio Almond. Finalmente, recogeremos algunas de las tesis centrales desarrolladas por Almond en su conocido artículo de 1988 Separated Tables y plantaremos algunas conclusiones sobre la posibilidad de un diálogo entre las “mesas separadas” de la Ciencia Política contemporánea.

#### PALABRAS CLAVE

Sistema Político – Estado – Ciencia Política norteamericana – Tradiciones de Investigación.

#### ABSTRACT

Under the excuse of explore the use of the concept “State” in the American Political Science, this paper looks into the opposition of different research traditions and their ideological and epistemological assumptions. We will start with the works of David Easton and Gabriel Almond in the ‘50 and ‘60 about

the necessity of create a “systemic” Theory of Politics, and to abandon the concept of State and to look forward to the discipline’s methodological unification. Afterwards, we will analyze what was called the “return” of the State, with some of the works of the structuralist and neomarxist tradition in the ‘80 and Gabriel Almond’s response to these arguments. Finally, we will see some of the main thesis of Almond in his famous paper Separated Tables, written in 1988 and we will think some conclusions for the possibility of a dialog between the “separated tables” of the contemporary Political Science.

### KEY WORDS

Political System – State – American Political Science – Research Traditions.

### RESUMO

Com a desculpa de analisar a utilização do conceito de “Estado” na Ciência Política norte-americana, o presente trabalho pretende confrontar diferentes tradições de investigação da disciplina e indagar seus pressupostos ideológicos e epistemológicos. A abordagem será iniciada com a referência aos trabalhos de David Easton e Gabriel Almond dos anos 50 e 60 sobre a necessidade de uma teoria “sistemática” da política, e o conseqüente abandono do conceito “Estado” e a premissa de unificação metodológica da disciplina. A continuação, recorreremos o que foi chamado de “ressurgimento” do Estado, nos anos 80, a partir de certos trabalhos e autores de tradição estruturalista e neomarxista e a resposta que o próprio Almond deu a este enfoque. Finalmente, recolheremos algumas das teses centrais desenvolvidas por Almond no sue conhecido artigo de 1988 “Separated Tables” e abordaremos algumas conclusões sobre a possibilidade de um diálogo entre as “mesas separadas” da Ciência Política contemporânea.

### PALABRAS CHAVE

Sistema Político - Estado - Ciência Política norte-americana - Tradições de Investigação

## 1. Introducción

En toda disciplina teórica el lenguaje cobra una importancia especial. En particular, en el caso de la Ciencia Política, tanto la precisión como el alcance de sus conceptos han planteado y

plantean diversas dificultades. Los críticos de este tipo de especialidad han señalado como sus principales problemas los de la vaguedad de los conceptos políticos tradicionales, comparados con la precisión que caracteriza al discurso científico de disciplinas "duras" y la baja capacidad predictiva de las teorías políticas, comparada con el gran éxito de otras teorías científicas en lo que a eso respecta (Wolin, 2001).

Marcada desde sus inicios como disciplina autónoma por este tipo de comparaciones, la Ciencia Política se ha caracterizado por distintos intentos en identificarse con la rigurosidad metodológica y la consecución de resultados. La Ciencia Política en "sentido estricto" (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1998: 287) se planteó la misión de distanciarse de los estudios políticos normativos y prescriptivos que predominaban en la Ciencia Política de tradición europea. Así, la "ciencia empírica de la política" o "ciencia de la política" intentó desde sus inicios separarse de la matriz tradicional del derecho, la filosofía política y la historia, encontrando inspiración en otro tipo de disciplinas más cercanas a sus intereses y necesidades, como la biología o la psicología.

Esta empresa puede ser identificada en la Ciencia Política norteamericana con la tradición iniciada por el movimiento "behaviorista" o conductista durante la segunda post-guerra, profundamente marcada por el empirismo. Hacia los años '50 y '60, las teorías sistémicas de David Easton y Gabriel Almond, entre otros, constituirían uno de los mayores esfuerzos por brindar a la Ciencia Política conductista una teoría general que pudiera dar cuenta de los múltiples hallazgos empíricos que la disciplina estaba produciendo (Pinto, 1999). Entre otras cuestiones, la utilización de un nuevo vocabulario, formaba parte de los cambios metodológicos que se proponían realizar.

En 1953 David Easton publicaba *The Political System*, obra de referencia ineludible de esta ciencia empírica de la política, donde planteaba la noción de "sistema político" como eje de la comprensión de los fenómenos políticos. Como veremos, Easton retoma la idea de sistema originalmente propuesta por el biólogo austriaco Ludwig von Bertalanffy,<sup>1</sup> e intenta dejar de lado el tan vago y ambiguo concepto de "Estado" que tan poco había aportado, desde su punto de vista, a la disciplina.

Es esta operación la que será el eje del presente trabajo. Nos concentraremos en el tratamiento que ha recibido el concepto de "Estado" en la Ciencia Política norteamericana de los años '50 y '60, siendo desplazado casi totalmente del análisis político por la tradición predominante, como así también en el "resurgimiento" que dicho concepto sufrió a mediados de los años '80 por parte de ciertas corrientes estructuralistas y neomarxistas. La hipótesis de lectura que guiará esta investigación comprende que tras estas distintas corrientes de la Ciencia Política subyacen diferentes tradiciones de investigación y concepciones del mundo que, en definitiva, han signado la gran fragmentación metodológica de la disciplina. La clave está en analizar si

---

1 Ver Bertalanffy, Ludwig (1992). *Teoría General de los Sistemas*. México: Fondo de Cultura Económica; Bertalanffy, Ludwig. (1992). *Perspectivas en la teoría general de sistemas: estudios científico-filosóficos*. Madrid: Alianza.

estas distintas tradiciones son capaces de generar algún tipo de diálogo o siguen siendo las “mesas separadas” que veía Almond en 1988 (Almond, 1999).

En ese sentido, lo interesante, sea tal vez comprender a la Ciencia Política como una forma de “ver” los fenómenos políticos, entendiendo que el modo de visualizar los fenómenos depende, en gran medida, del lugar donde se “sitúe” el observador (Wolin, 2001). No hay que perder de vista la importancia de enfocarse en la “matriz social e intelectual” desde la cual se desarrollan los discursos científico-políticos, ya que es la propia vida política la que plantea los principales problemas al teórico de la política (Skinner, 1993a).

Sin duda el desarrollo de la Ciencia Política de la segunda post-guerra se vinculó directamente con la necesidad de diferenciar los nuevos estudios políticos -en particular los que empezaron a tener lugar en Norteamérica- de la tradición europea relacionada por entonces con la irracionalidad que representaban los totalitarismos. La selectividad de los estudios, de los conceptos, no es sólo una cuestión de elección o de idiosincrasia de un teórico determinado. En el pensamiento de un científico influyen, en gran medida, los problemas que agitan a su sociedad. Si quiere lograr la atención de sus contemporáneos, debe encarar sus problemas y aceptar, para el debate, los términos que estas preocupaciones imponen (Wolin, 2001).

Con la excusa, entonces, de recorrer la utilización de determinados conceptos en la Ciencia Política norteamericana, intentaremos confrontar distintas tradiciones de investigación de la disciplina. El planteo comenzará con la referencia a los trabajos de Easton y Almond de los años '50 y '60 acerca de la necesidad de una teoría “sistémica” de la política y de la unificación metodológica de la disciplina. A continuación, recorreremos lo que se llamó el “resurgimiento” del Estado, en los años '80, a partir de ciertos trabajos de autores de tradición estructuralista y neomarxista y la respuesta que a este planteo dieron Easton y Almond. Finalmente, recogeremos algunas de las tesis centrales desarrolladas por Almond en *Separated Tables* y plantearemos algunas conclusiones sobre la posibilidad de un diálogo entre las “mesas separadas” de la Ciencia Política contemporánea.

## 2. El abandono del “Estado” en la Ciencia Política Norteamericana

En la Teoría Política es posible encontrar ya en el siglo XIV el término latino status -junto con equivalentes como estat, stato y state- usado de manera general en diversos contextos políticos pero, especialmente, para referirse al estado o posición de los propios gobernantes (Skinner, 2003). Con el paso del tiempo, esta noción fue adquiriendo su significado moderno y ya para comienzos del siglo XVII, el concepto de Estado -su naturaleza, sus facultades, su derecho de exigir obediencia- había llegado a ser considerado como el objeto de análisis más importante en el pensamiento político europeo (Skinner, 1993b).

Emparentada en la tradición europea con el concepto de soberanía (Skinner, 2003), la noción de Estado cumplió un rol fundamental en los primeros estudios sobre lo político durante el Siglo XIX y principios XX.<sup>2</sup> La Ciencia Política incipiente se preguntaba acerca de la naturaleza, origen y evolución del Estado, la soberanía, la justicia y el derecho, sin demasiadas preocupaciones metodológicas o epistemológicas.

Esto fue así, al menos hasta que la disciplina empezó a plantearse nuevos recorridos. En 1903 se creó la Asociación Estadounidense de Ciencia Política, buscando avanzar en el desarrollo metodológico de la disciplina e intentando convertirla en una disciplina diferenciada y autónoma, pero sería recién de la mano de la revolución behaviorista o conductista que la Ciencia Política empezara a utilizar una metodología diferente. Son los trabajos de About Lawrence Lowell, Arthur Bentley, Charles Merriam y, más adelante, David Easton, Harold Lasswell, David Truman y Gabriel Almond los que ejemplifican este quiebre metodológico.

Así, el concepto de "Estado" acompañó estos cambios y fue cayendo en desuso en la corriente general de las Ciencias Políticas. En vez de "Estado" se empezó a hablar de "gobierno" y, más adelante, de "sistema político" (Almond, 1999). El concepto de sistema político empezó a abarcar los fenómenos antes propios del Estado: las instituciones legalmente constituidas y con poder legítimo de coerción. Pero también empezó a incluir las nuevas instituciones extra y para-legales de los partidos políticos, grupos de interés, medios masivos de comunicación e instituciones sociales, en la medida en que incidieran en los fenómenos políticos (Almond, 1999).

El éxito del concepto "sistema político" en la ciencia política norteamericana fue notable. Se sostenía que este nuevo concepto dirigía la atención hacia un espectro total de las actividades políticas de una sociedad, sin determinar dónde y en qué sociedad pueden ser localizadas tales actividades, otorgando así una visión mucho más amplia de los fenómenos políticos (Almond y Powell, 1978).

Como hemos señalado, fueron los trabajos de David Easton, los que primero lo aplicaron al mundo de la política. El objetivo de Easton era por demás ambicioso: otorgar a la Ciencia Política una teoría general que diera cuenta de todos sus fenómenos y superara la etapa de "hiperfactualismo" predominante en el período de entre guerras (Easton, 1969) El enfoque de Easton, pretendía aproximar para el conjunto de las ciencias sociales "la edad de la teoría", asociada, por supuesto, a la adopción de los métodos de la ciencia empírica. A diferencia de las grandes teorías políticas tradicionales, la nueva teoría pretendía ser analítica, no sustantiva, y explicativa más que ética, menos particular y de mayores alcances (Easton, 1976).

Así, Easton parte de presuponer la conveniencia de interpretar la vida política como una

---

<sup>2</sup> Es de resaltar la importancia de la Teoría del Estado alemana. Sobre la relación entre Ciencia Política y Teoría del Estado ver el trabajo de Hermann Heller (1992) Teoría del Estado, México: Fondo de Cultura Económica. Sobre la relación de la noción de Estado con la técnica de mito político ver el trabajo de Ernst Cassirer (2004) El mito del Estado. México: Fondo de Cultura Económica.

serie compleja de procesos mediante los cuales ciertos tipos de insumos se convierten en el tipo de productos que podemos denominar políticas autoritativas, decisiones y acciones ejecutivas (Easton, 1969). Para él, el sistema político podría ser definido como:

“...aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritativamente valores en una sociedad; esto es lo que lo distingue de otros sistemas de su medio. Dicho ambiente mismo puede dividirse en dos partes: la intrasocietal y la extrasocietal”.<sup>3</sup>

La misma idea de sistema sugiere que podemos separar la vida política del resto de la actividad social, al menos para fines analíticos (Easton, 1957). Y a partir de este modelo Easton cree poder llegar a explicar lo que constituye una de las preocupaciones centrales de la Ciencia Política: cómo logran persistir los sistemas políticos en un mundo donde coexisten la estabilidad y el cambio. De esta manera, este tipo de análisis permitiría analizar al sistema político en términos dinámicos, incluyendo las tensiones a las que es sometido el propio sistema (Easton, 1969).

La investigación “conductista” de la política significa para Easton mucho más que la mera aplicación de técnicas rigurosas de la ciencia y una mayor conciencia de los cánones de la investigación científica:

“Constituye por primera vez una adhesión a los amplios y esenciales requisitos del conocimiento científico: buscar criterios que, dentro del marco científico, permitan al investigador probar la relevancia de los datos empíricos, y al mismo tiempo ofrezcan alguna esperanza de facilitar la comprensión de los fenómenos que lo preocupan”.<sup>4</sup>

Esta preocupación metodológica signó a la comunidad académica de los años ‘50 y ‘60. Existía una verdadera confianza en la posibilidad de lograr la unificación de métodos en la Ciencia Política y, de esta manera, incrementar sus resultados positivos. En un artículo de 1955, publicado en *The American Political Science Review*, Gabriel Almond -quien fuera luego elegido presidente de la Asociación Americana de Ciencia Política- junto a Taylor Cole y Roy Macridis, hablan de las ventajas de alcanzar un enfoque común en la Ciencia Política. Para poder entender los “persistentes males” de los gobiernos europeos continentales es necesario plantear un nuevo método y un nuevo enfoque y en esa empresa, el intercambio entre académicos norteamericanos y europeos sería clave (Almond, Cole, Macridis, 1955). La aplicación de la nueva metodología por parte de Almond al campo de la política comparada es muy reconocida, ejemplo de ello son

---

3 Easton, David (1969). Enfoques sobre teoría política. Buenos Aires: Amorrortu, p. 221.

4 Easton, David (1976). Esquema para el análisis político. Buenos Aires, Amorrortu, p. 183.

sus trabajos sobre cultura política<sup>5</sup> y política comparada en los que postula la utilización de la noción de "sistema" para la comparación de sistemas políticos (Almond, 1956).

En esta línea, vale la pena mencionar su artículo publicado en 1966 llamado "Political Theory and Political Science", donde Almond se enorgullece del increíble crecimiento que ha tenido la disciplina a partir de la segunda post-guerra. Este crecimiento lo ve reflejado en el aumento exponencial de la cantidad de socios de la American Political Science Association, el incremento de los departamentos de ciencia política en las universidades y la implementación de nuevos métodos científicos que consisten en una verdadera "revolución científica".

En este desarrollo es la Ciencia Política norteamericana la que se encuentra a la cabecera: para Almond, nueve de cada diez de los especialistas en ciencia política del mundo son norteamericanos, y la mayor parte de ellos son jóvenes. De hecho, afirma que mientras la filosofía política y el análisis político son antiguos campos de investigación -principalmente mediterráneos y Europeos en sus orígenes- la Ciencia Política como profesión, con intereses especializados, apoyo substancial a la investigación, énfasis en campos de investigación sistemáticos y métodos lógicos rigurosos, es relativamente nueva y en ese momento, se encuentra casi por completo en Norteamérica (Almond, 1966).

### 3. El retorno del Estado y sus críticos<sup>6</sup>

Podemos señalar entonces una preeminencia de los estudios conductistas y los análisis sistémicos de la política en los años '50 y '60 y parte de los '70. Sin embargo, a fines de los '70 y durante los años '80 se dio lo que se llamó un "resurgimiento" del concepto de "Estado", proveniente -principalmente- de las corrientes neomarxistas y estructuralistas.

Frente a este "resurgimiento" se levantaron voces en contra como las de Easton y Almond, entre otros. En un artículo de 1981 llamado "The Political System besieged by the State", Easton analiza el futuro de la idea de "sistema político" frente al mencionado resurgimiento del concepto "Estado" en los estudios políticos, tanto de corte de izquierda como de derecha. Para Easton, pese a la manifiesta intención de rescatar la noción de Estado, los estudios marxistas de autores tan distintos como Miliband y Poulantzas, dejan entrever que más allá de su vocabulario "estatista", no han podido resistir a la tentación de moverse en dirección a los análisis sistémicos (Easton, 1981:318). En ese sentido, para Easton no hay nada sacrosanto en el término Estado para un marxista ortodoxo ya que la perspectiva central del marxismo depende menos de la noción de Estado que de la de modo de producción, clase, lucha y contradicción.

---

5 Ver Almond, Gabriel y Verba, Sidney (1992). "La cultura política", en Diez textos básicos de Ciencia Política, Barcelona: Ariel.

6

Para Easton una cosa es clara: puede que el Estado haya empezado a sitiar o asediar al sistema político en los años '80, pero esto no significa que en las siguientes décadas pueda desplazar al sistema político como concepto central del análisis de la investigación política. Esta posibilidad representa para Easton la amenaza de retornar a un concepto que sólo ha traído confusión a la disciplina y que debe ser dejado definitivamente de lado (Easton, 1981).

Las críticas al resurgimiento de la noción de Estado fueron continuadas por Almond a fines de los años '80 en un artículo llamado "The Return to the State", de 1988. Allí menciona, entre otros, los trabajos de Nettl (1968), Stepan<sup>7</sup>, Nordlinger,<sup>8</sup> y principalmente Skocpol,<sup>9</sup> por poner al Estado de regreso corrigiendo las fallas de los enfoques pluralistas y conductistas. Si bien marxistas y neomarxistas nunca dejaron de lado la noción de Estado y veían en su reemplazo por la idea de sistema político y su fragmentación en una multitud de fenómenos un mero artilugio para eludir la realidad de la lucha de clases (Almond, 1999: 263), empiezan a plantear la necesidad de que la Ciencia Política recupere este concepto. La preocupación central de Almond con respecto a la vuelta al Estado consistía en que la posibilidad de que la disciplina volviera a conceptos amplios y relativamente indefinidos como los de Estado y sociedad (Almond, 1999: 287). Estas perspectivas estarían ignorando los avances metodológicos que la ciencia política de mediados del siglo XX llevó a cabo de la mano de la revolución conductista. Para Almond, estos planteos que intentan rescatar al Estado ni siquiera tienen en claro a qué se refieren con ese término:

"Los neoestadistas escriben acerca de 'Estados fuertes y débiles' y 'sociedades fuertes y débiles'; sin embargo, no está muy claro lo que entienden por fuerza y debilidad. Tales concepciones engloban tantas dimensiones que ellos no pueden esperar que se tome en serio ese enfoque de investigación. De hecho resulta irónico que el movimiento estatista que constituye su concepto central no esté claramente especificado, o que cuando se especifica, se asemeje mucho a las definiciones que se dan de gobierno, sistema político y otros términos que abarcan la totalidad de los fenómenos políticos descriptos en la bibliografía general de las Ciencias Políticas".<sup>10</sup>

De esta manera -sostiene- se ha logrado incitar a una generación de jóvenes analistas a que desecharan gran parte de su legado académico mediante poco más o menos que una despedida paradigmática. Además, se les instó a que adoptaran una ambigua fraseología en vez

---

7 Stepan, Alfred (1978). *State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton: University Press.

8 Nordlinger, Eric (1981). *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

9 En particular Skocpol, Theda (1979). *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press; y Skocpol, Theda (1982). "Bringing the State Back In", en *Items*, vol. 36. Nueva York: Social Science Research Council.

10 Almond, Gabriel (1999): *Una disciplina segmentada*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 287.

de una tradición de rigor operacional arduamente adquirida (Almond, 1999: 293). Aún en un tono crítico, Almond entiende que la corriente estatista, pese a fracasar en su polémica contra el pluralismo y no convencer en sus formulaciones positivas, es merecedora de algún tipo de reconocimiento. Más específicamente de un reconocimiento en el plano heurístico. Para Almond, el "remover las cosas", incluso en una iniciativa intelectual sin mérito sustantivo, a menudo resulta provechoso. Aún más, una rabieta académica puede servir para sacudir la apatía y alertar la mente a nuevas posibilidades (Almond, 1999: 292).

Ese mismo año, un grupo de politólogos respondería críticamente a los dichos del norteamericano. Nordlinger, Lowi y Fabbrini, publicarían en *The American Political Science Review*, su artículo "The Return to the State: Critiques". En este artículo cada uno da su visión acerca de los "excesos" de Almond en su diagnóstico de la situación. El punto central es el de rebatir esta primera "desaparición" del Estado aduciendo que en realidad el Estado nunca se desvaneció sino que solamente estaba oculto (Lowi, 1988).

Nordlinger responde a la crítica de Almond sosteniendo no sólo la teoría sistémica es capaz de brindar un análisis dinámico de la sociedad sino que también el estatismo es capaz de ello. Asimismo, responde a la acusación de Almond de ser una visión centrada exclusivamente en la dimensión del Estado sosteniendo que el estatismo es capaz de brindar muchos caminos de "retorno" a la sociedad civil. De hecho, una perspectiva estatista no necesitaría sugerir que el Estado generalmente tenga un mayor impacto sobre la sociedad que la sociedad sobre el Estado, pero -sin minimizar la importancia de los actores sociales y demás variables- el Estado puede ventajosamente tener una prioridad analítica. Además, esta perspectiva, sería mejor para analizar los procesos intrasociales (Nordlinger, 1988).

Asimismo, estos críticos ponen en duda los supuestos avances -en cantidad de datos y rigurosidad metodológica- que la ciencia política dice haber tenido desde 1940 en adelante. Sería innegable que los empiristas de la política han aportado a la disciplina múltiples datos de utilidad, sin embargo esta gran generación de politólogos fue una generación sin teoría y según Lowi, Almond comete el error de no verlo.

También recibirá cuestionamientos el propio concepto de sistema político. Para Lowi, ni Easton ni nadie, se tomó el trabajo de "mirar dentro de la pequeña caja negra" en la que inputs, outputs y feedbacks operaban. La abstracción extrema del término junto con su generalidad también son un problema: el sistema político lo era todo, por lo que no era nada (Lowi, 1988: 888). Lowi concluye que el Estado -como el poder- es un término propio de la disciplina que demanda una mirada particular de la misma y que solo adquiere sentido en ese contexto. No puede ser estudiado directamente ni tampoco es tan necesario en los análisis empíricos de la política diaria.

Fabbrini, por su parte, sostiene que Almond, con elegancia y autoridad examina la lógica que ha y sigue proveyendo las bases de la crítica estatista al mainstream de la ciencia política. El ataque de

Almond tendría tres objetivos: 1. demostrar que una interpretación en términos sociedad-céntricos del pluralismo y el estructural funcionalismo de posguerra es infundada; 2. que también es infundada la pretensión de la literatura estatista de haber formulado un nuevo paradigma más apropiado que los que critica y 3. que el beneficio que podría devenir a la investigación política de este “retorno al Estado” ha sido mucho menor que el costo que ha producido a la comunidad científica.

Almond, según Fabbrini, habría alcanzado con éxito el primero de sus objetivos y parcialmente el segundo de ellos. Con relación al primero, habría demostrado que la crítica estatista puede ser parcialmente justificada solo cuando se la aplica al pluralismo clásico, que efectivamente subestimaba el grado de autonomía disponible para el Estado en el proceso de producción de políticas públicas. Pero por otra parte, el tratamiento que hace Almond del marxismo no es para nada exhaustivo, la complejidad del debate sobre la naturaleza capitalista del Estado o la relativa autonomía del mismo descarta una lectura excesivamente simplista. Y Almond cometería ese error.

Con respecto al segundo objetivo, Fabbrini sostiene que Almond está probablemente en lo cierto al criticar la vaguedad de ciertos conceptos como “Estado”, “Sociedad”, “Estado débil”, “Estado fuerte”, que han sido introducidos por las escuelas de orientación estatista. Sin embargo, no parece querer llevar a cabo ninguna conclusión sobre las razones de esta vuelta a utilizar ciertos conceptos que parecían haber sido definitivamente suplantados en el desarrollo científico de la Ciencia Política. De esta manera, estaría dejando de lado las “verdaderas razones” de la reaparición del paradigma estatista. Éstas no se deberían al esfuerzo de la literatura de corte marxista o neomarxista por reintroducir estas nociones, sino que tendrían sus orígenes en un cambio en las relaciones entre lo público y lo privado, a partir del desarrollo del Welfare State. Es decir, que se encontraría en factores ajenos al desarrollo exclusivamente teórico y tendría que ver con cambios en las relaciones entre Estado y sociedad en las décadas del ‘60 y del ‘70.

Finalmente, con relación al tercer objetivo de Almond -sobre los efectos negativos de la literatura estatista para la metodología de la disciplina- Fabbrini tiene serias dudas de que Almond pueda demostrar esto de manera acabada. La pregunta sería si un “retorno al Estado” encarna un retorno al estudio de las formas legales del poder político -una vuelta a la elaboración de conceptos abstractos- o representa una mayor preferencia entre los politólogos hacia el estudio de los arreglos institucionales y su importancia por la evolución del sistema político. Fabbrini cree que se trataría del segundo caso: la importancia que lo institucional ha cobrado en los últimos años explica la centralidad que ha vuelto a tener el Estado y no así algún intento por cambiar la metodología de la ciencia política.

Aún mas, sostiene que es probable también, que más que estar ante un debate en torno a dos formas opuestas de encarar la metodología, estemos frente a una controversia que tiene mas asidero en la oposición de dos teorías de la democracia: una empírica -anglo-americana- y otra racionalista -europeo continental-.

#### 4. Fragmentación metodológica de la disciplina o sobre las "mesas" de la Ciencia Política

Gabriel Almond, publica en el año 1988 el artículo "Mesas separadas: escuelas y corrientes en las ciencias políticas" que luego sería incluido en libro en español titulado *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas* (1999). Allí plantea la que representa una de sus principales preocupaciones, la metodológica. Almond percibe que la Ciencia Política carece de una mesa central en la que las diferentes vertientes de la disciplina puedan confluír, el debate se da más bien entre diferentes corrientes que no comparten una metodología común.

A partir de una mirada retrospectiva sobre su carrera, Almond lamenta que prevalezca en la disciplina lo que él llama una incómoda fragmentación (Almond, 1999: 40). Este hecho ha provocado para el norteamericano un molestar de tipo anímico entre los profesionales que perciben que, si bien la Ciencia Política ha prosperado materialmente, no es una profesión "feliz" (Almond, 1999). Así, encontraríamos a la Ciencia Política moderna en cuatro mesas separadas: la izquierda blanda, la izquierda dura, la derecha blanda y la derecha dura. Y el problema principal se encontraría en los extremos de estas mesas, que no permitirían la unidad de la disciplina:

"Las mesas exteriores de este enorme refectorio disciplinario están muy bien iluminadas y visibles, en tanto que el gran centro permanece en la penumbra. Es lamentable que el humor y la reputación de la disciplina de las ciencias políticas estén tan influidos por estas posturas extremas. Esto se debe en parte a que los extremos suelen ser sumamente audibles y visibles —la izquierda blanda emite un ruido de fondo permanente y flagelante, y la derecha dura produce los refinados modelos matemáticos y estadísticos que aparecen en las páginas de nuestras revistas especializadas".<sup>11</sup>

La llamada "derecha dura" estaría mayormente preocupada por adoptar una metodología rigurosa y tendería a considerar las formas de análisis histórico como productos menores de la disciplina. Estaría compuesta fundamentalmente por los estudios económicos de la política como los de la Teoría de la elección pública, que claramente privilegia nociones como la de mercado a la de Estado en el centro de sus análisis políticos. Del lado de la "izquierda dura" se encontrarían para Almond las posturas que utilizan una metodología científica para probar proposiciones derivadas de la teoría socialista y de la dependencia, y que en líneas generales carecen de "profesionalismo".<sup>12</sup>

Para Almond, la aspiración a la conformación de cierto corpus común de conocimientos y

11 Almond, Gabriel (1999): *Una disciplina segmentada*. Op. Cit, p. 42.

12 Almond ya se había referido a la rigurosidad metodológica de ciertos estudios sobre la política en "Clouds, Clocks, and the Study of Politics", en *World Politics*, Vol. 29, No. 4, 1977.

metodología esta demostrada históricamente por el hecho de que la historia de la Ciencia Política no apunta hacia ninguna de las mesas extremas sino que siempre ha apuntado hacia la porción central del comedor, en donde sus ocupantes son partidarios de metodologías mixtas y aspiran a la objetividad (Almond, 1999: 53). Señala Almond que la mayoría de los politólogos -eclécticos metodológicamente- se sentirían incómodos sentados en las mesas lejanas del centro.

La fragmentación de la disciplina claramente no tiene en Almond una connotación positiva. Es evidente que considera que si un área de conocimiento pretende desarrollarse como ciencia, uno de sus principales objetivos sería el de tratar de lograr un cuerpo común de conocimientos y compartir una metodología común que le de rigurosidad. Los extremos de la ciencia política solo han logrado alejarla de aquellas disciplinas que sí han conseguido acordar sobre sus supuestos epistemológicos, ideal presente en el pensamiento de Almond en los años cincuenta y que perdura en los ochenta con la misma fuerza.

Podríamos decir que el debate en torno al concepto de Estado es sumamente ilustrativo del poco acuerdo teórico existente entre estas "mesas separadas de la política". Siguiendo la clasificación de Almond en estas cuatro vertientes teóricas, podríamos afirmar que justamente sus extremos -la derecha dura y la izquierda dura- son aquellos que menos han acordado en torno a la noción de Estado. No sólo nos referimos a la importancia o lugar que estas teorías le pudieran otorgar al Estado, sino al concepto mismo de Estado, que cada postura define de manera diferente. La falta de un acuerdo en este terreno es tan sólo un ejemplo, entre tantos, de las distintas cosmovisiones que reinan en la disciplina.

## 5. Breves conclusiones

Para finalizar, intentaremos rescatar, a partir de las conclusiones sobre el debate en torno al concepto de Estado en la Ciencia Política, algunas impresiones acerca de la fragmentación metodológica de la disciplina y sus consecuencias para el desarrollo de la misma. En particular, puede ser interesante preguntarnos hasta qué punto es negativa la fragmentación de visiones acerca de lo político y si esa realidad existente aún hoy en el presente de esta disciplina, representa un retroceso de su "status científico" con respecto a otras ciencias.

En primer lugar cabe preguntarse qué es lo que se esconde detrás de la elección de determinado vocabulario por parte de la Ciencia Política norteamericana tras la segunda postguerra. En otras palabras, qué motivaciones se esconden detrás de la apariencia meramente metodológica de la empresa. Como señala Wolin (2001) los enfoques teóricos reflejan necesariamente más de lo que el autor manifiesta abiertamente, plantean los prejuicios, presupuestos, en definitiva, cosmovisiones, desde dónde plantean estas ideas.

Se podría decir entonces que detrás de los enfoques sistémicos de la política podríamos

encontrar una cosmovisión que da preeminencia a la sociedad sobre el Estado. Se trata de análisis que describen y explican los fenómenos políticos exclusivamente a partir de las interacciones presentes en la sociedad. Como sugiere Nettl (1968) la razón última de esta preeminencia se encontraría en que estas tradiciones vienen sociedades civiles fuertes, donde la presencia del Estado es minoritaria por excelencia. O como sostendrían los neomarxistas críticos de los enfoques sistémicos, en realidad lo que no tienen en cuenta estas visiones es el nivel de autonomía del Estado (Skocpol, 1989). Las diversas cosmovisiones podrían entonces explicar la distinta trayectoria que ha tenido la Ciencia Política en Estados Unidos y en Europa, especialmente la continental. La distinción histórica entre Estado y sociedad en Norteamérica claramente no ha sido la misma que en Europa (Nettl, 1968).

Asimismo, podríamos preguntarnos si es posible la existencia de un tercer enfoque, que no parta de dar primacía ni al Estado ni a la sociedad en sus explicaciones de los fenómenos políticos. Esta fue la empresa propuesta por Timothy Mitchell, quien en 1991 publicó "The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics" artículo que suscitó cierta polémica, tanto por quienes defendían un enfoque centrado en la sociedad como aquellos que lo centraban en el Estado (Bendix, et. al., 1992). Para Mitchell, la distinción entre Estado y sociedad no debería ser tomada en serio nunca como característica definitoria del orden político moderno<sup>13</sup> (Mitchell, 1991).

Finalmente, el debate en torno al Estado plantea también la cuestión de la exigencia de una metodología común por parte de las distintas tradiciones de investigación. Que la ciencia política se defina actualmente por su carácter fragmentado ¿qué significa?, ¿es algo positivo o negativo?, ¿la aleja de los desarrollos científicos "serios"? Para algunas corrientes, especialmente las más rigurosas metodológicamente hablando, es claro que constituye uno de los factores del "atraso" de la ciencia política en relación con otras disciplinas. La poca capacidad de previsión y prevención de fenómenos sociales, sería prueba de ello. Para otros, más despreocupados por la extrema rigurosidad del método, esto no sería una prueba de atraso sino de la alta complejidad y particularidad de los fenómenos sociales. Ahora bien, ¿es posible la conformación de un corpus común de metodologías en la Ciencia Política? En todo caso si eso fuera posible, ¿es deseable?<sup>14</sup>

## REFERENCIAS

Almond, Gabriel (1999). Una disciplina segmentada. México: Fondo de Cultura Económica.

13 En ese mismo sentido se pronuncia Simón Gómez, Miguel Ángel (2004). Más allá de las mesas separadas: el desarrollo del concepto de autonomía política en las tradiciones estructuralista y pluralista contemporánea. Tesis Doctoral. Recuperado de <http://eprints.ucm.es/tesis/cps/ucm-t27704.pdf>

14 Sobre la existencia de "mesas separadas" en la Ciencia Política argentina ver Leiras, Marcelo; Abal Medina (h), Juan; y D'Alessandro, Martín (2005). "La ciencia política en Argentina: el camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias". En Revista de ciencia política. Vol. 25, No. 1. Santiago. Pp. 76-91.

Almond, Gabriel y Verba, Sidney (1992). "La cultura política", en *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona: Ariel.

Almond, Gabriel (1966). "Political Theory and Political Science". En *The American Political Science Review*, Vol. 60, No. 4. Pp. 869-879.

Almond, Gabriel y Powell, G. Binham (1978). *Política Comparada*. Buenos Aires: Paidós.

Almond, Gabriel; Cole, Taylor.; Macridis, Roy C. (1955). "A Suggested Research Strategy in Western European Government and Politics", en *The American Political Science Review*, Vol. 49, No. 4. Pp. 1042-1049.

Bendix, Jay, et. al. (1992). "Going Beyond the State?", en *The American Political Science Review*, Vol. 86, No. 4. Pp. 1007-1021.

Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; y Pasquino, Gianfranco (1998). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.

Easton, David (1981). "The political System besieged by the State", en *Political Theory*, Vol. 9, No. 3. Pp. 303-325.

Easton, David (1976). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires, Amorrortu.

Easton, David (1969). *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu.

Easton, David (1957). "An Approach to the Analysis of Political Systems", en *World Politics*, Vol. 9, No. 3. Pp. 383-400.

Mitchell, Timothy (1991). "The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics", en *The American Political Science Review*, Vol. 85, No. 1. Pp.77-96.

Nettl, J. Paul (1968) "The State as Conceptual Variable", en *World Politics*, No. 20. Pp. 559-592.

Nordlinger, Eric; Lowi, Theodore; y Fabbrini, Sergio (1988) "The return to the State: Critiques", en *The American Political Science Review*, Vol. 82, No. 3. Pp. 875-901.

Pinto, Julio (1999). *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.

Prélot, Marcel (1964). *La ciencia política*. Buenos Aires: Eudeba.

Skinner, Quentin (2003). *El Nacimiento del Estado*. Buenos Aires: Gorla.

Skinner, Quentin (1993a). *Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno: I. El Renacimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.

Skinner, Quentin (1993b). *Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno: II. La Reforma*. México: Fondo de Cultura Económica.

Skocpol, Theda (1989). "El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual", en *Zona Abierta*, No. 50. Pp. 71-122.

Wolin, Sheldon (2001). *Política y Perspectiva: Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*. Buenos Aires: Amorrortu.

## **RORTY Y LAS COSAS DICHAS. IMPLICANCIAS ÉTICO-POLÍTICAS DE LA CRÍTICA PRAGMATISTA A LA FILOSOFÍA TRADICIONAL**

---

### **RORTY AND THE SAID THINGS. ETICAL - POLITICAL IMPLICANCES OF THE PRAGMATIST CRITICISM TO THE TRADITIONAL PHYLOSOPHY**

---

**Por Gonzalo García Vilá**

PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD DE MORÓN

E-mail: garciavila@hotmail.com

#### **RESUMEN**

Una de las grandes contribuciones del debate filosófico contemporáneo es sin duda las innovaciones conceptuales que Richard Rorty (1931-2007) ha volcado para pensar los problemas éticos y políticos de nuestro tiempo. Gran parte de esa contribución se debe a una apuesta personal de Rorty en dejar atrás el instrumental de la filosofía tradicional como instrumento idóneo para dar respuesta a los problemas filosóficos actuales. En segundo lugar, poner en relieve que des-haciéndonos de la forma tradicional de filosofía podremos comenzar a pensar nuevamente la filosofía de la convivencia humana, con nuestras esperanzas políticas y morales acordes a nuestro tiempo. La teoría social de Rorty es una filosofía verdaderamente progresista en un sentido político, secular y mejorista. El argumento central del presente artículo es mostrar la estrategia de Rorty en abandonar la epistemología como fundamento del discurso filosófico y sustituirlo por la legitimación política del mismo, en un contexto de ausencia de autoridades tales como el Tribunal de la Razón o algún dios que nos salve.

#### **PALABRAS CLAVE**

Verdad – epistemología – razón – creencia – democracia

#### **ABSTRACT**

One of the greatest contributions on the contemporaneous phylosophycal debate is the conceptual innovations that Richard Rorty (1931-2007) has given to think the current etical and political problems. A great amount of that contribution is due to a personal bet of Rorty himself, on leaving behind the toolbox

of traditional philosophy, as a righteous instrument to answer the current philosophical problems. On second hand, he reveals that getting rid of the traditional ways in philosophy allows us to rethink the human coexistence's philosophy, along with our time's political and moral hopes. Rorty's social theory is a truly progressive philosophy in a political, secular and melioristic way. The key idea in this article is to show Rorty's strategy on abandon the epistemology as a base of the philosophical discourse and replace it for the political legitimation, in the context of a lack of authorities such as the Reason Court or some god that saves us all.

#### KEY WORDS

Truth – Epistemology – Reason – Beliefs – Democracy

#### RESUMO

Uma das grandes contribuições do debate filosófico contemporâneo é sem dúvida as inovações conceituais que Richard Rorty (1931 - 2007) tem aportado para pensar os problemas éticos e políticos do nosso tempo. Grande parte dessa contribuição se deve a uma aposta pessoal de Rorty em deixar atrás a ferramenta da filosofia tradicional como instrumento idóneo para dar resposta aos problemas filosóficos atuais. Em segundo lugar, pôr de relevo que se nos desfazemos da forma tradicional de filosofia poderemos começar a pensar novamente a filosofia da convivência humana, com nossas esperanças políticas e morais acordes ao nosso tempo. A teoria social de Rorty é uma filosofia verdadeiramente progressista num sentido político, secular e meliorista. O argumento central do presente artigo é mostrar a estratégia de Rorty em abandonar a epistemologia como fundamento do discurso filosófico e substituído pela legitimação política do mesmo, num contexto de ausência de autoridades tais como o Tribunal da Razão ou algum Deus nos ajuda.

#### PALABRAS CHAVE

Verdade - Epistemología - Razão - Crença - Democracia.

### Introducción

En 1210, en París, un conjunto de especialistas en la verdad y su naturaleza ortodoxa, decretaron, so pena de excomunión, la prohibición de la lectio de los libros naturales de Aristóteles. En

1231, Gregorio IX ratificó provisionalmente la prohibición de aquellos libros “hasta que sean corregidos”. El problema central se trataba entonces que Aristóteles se constituía en un potencial herético por no «estar en la verdad», siendo ésta —naturalmente— el dominio propio de estos especialistas. A ellos, a los teólogos, el papa les encargó expurgar a Aristóteles en sus “errores, falsedades y peligros”. Más adelante, gracias a Tomas de Aquino, el viejo Aristóteles volvió al cenáculo de las luces, solo que ahora librado del original poder subversivo; original pero infiel.

El episodio ilustra claramente al fundacionalismo filosófico: el intento político de apropiarse de la verdad: un supuesto ajuste íntimo del discurso con las «cosas tal cual son», su adecuación al «mundo real tal cual es». Así se funda la verdad, como el impulso de dar el fundamento final ante toda contingente creencia que nos arrojaría al abismo de no construir sobre la roca sólida de los principios seguros.

Como se sabe, gran parte de los filósofos contemporáneos han desatado su ira contra la idea misma de la Verdad. Debemos ese combate al impacto del nihilismo en las creencias filosóficas. Lo que se impugna, al fin, es a la misma idea de fundacionalismo filosófico. Hoy día una de las principales críticas al fundacionalismo proviene del pragmatismo de Richard Rorty: algo de lo que nos ocuparemos en el presente artículo.

## Un mapa

A partir de lo que he leído de Rorty, sospecho que lo que más le agradaría a nuestro autor es que lo consideráramos, antes que nada, como un autor que si profesaba alguna filosofía debería ser considerado un no fundacionalista. Para Rorty, sí podíamos quedarnos sin la roca sólida de los principios seguros, al menos prescindir de la idea de «tener la verdad por estar en la verdad» como tradicionalmente postula la filosofía tiranizada por la epistemología.

La visión de Rorty sobre la filosofía es considerarla como un género literario, cuyos personajes han construido su identidad a partir de héroes como Platón y Kant (¡y los teólogos, claro!). Ellos sí tuvieron ante todo una teoría del conocimiento verdadero, para —recién— luego fundamentar alguna cuestión práctica y teórica. La visión filosófica de Rorty no es ni epistemológica ni trascendental. La visión de Rorty es la de salir del mandato de que toda filosofía debe ante todo tener la seguridad epistemológica de decir la verdad. Una seguridad que, así lo entendemos, se formó a partir de creencias como la superioridad del λόγος frente al mito, de las luces frente al oscurantismo, de la filosofía secular frente a la teología, y del cientificismo frente a la metafísica... y entendemos también que en esta lista hayan sido comprendidos ejemplares del progreso filosófico.

Para Rorty, un progreso filosófico implica no «tener la verdad», sino en primer lugar, abandonar los problemas filosóficos como tales y sustituirlos por la implantación de una nueva forma de reflexionar sobre el mundo, abandonando el fundacionalismo —con sus verdades eternas, sus

ideas platónicas, sus imperativos kantianos; la búsqueda del lenguaje final capaz de describir al mundo real, tal como es en verdad; búsqueda que en los sucesivos cambios de paradigmas se muestra fútil— abandonando el lastre y karma de la tradición, y (en segundo lugar) sustituirlo por una crítica de la cultura, ideológica, que no se escandaliza ante el abandono de la razón como luz por la cual la raza humana tiene su contacto privilegiado con la esencia del mundo. Rorty plantea el abandono de las cosas dichas, ya masticadas y digeridas por la tradición. Pero plantea a su vez sustituir tal abandono por la reinvención de las cuestiones filosóficas y tener nuestra confianza puestas en las cosas “por decir”. El pragmatismo, que construye encima de lo que derrota, es la llave de la puerta que cierra de una vez: el pragmatismo es —para nuestro autor— la síntesis conceptual de muchas filosofías edificantes que, aún con dificultades, han decidido romper con el establishment disciplinario y la ortodoxia.

Debemos, igualmente, matizar lo anterior con la afirmación de que el pragmatismo de Rorty no debiera ser considerado estrictamente como un movimiento filosófico; ni siquiera al mismo Rorty como filósofo. Pero en caso de considerarlo así, tenerlo (como dice un amigo y compañero de quien escribe) como un filósofo muy menor. Sí cabe considerarlo como integrante de una generación de pensadores que han dado forma a un movimiento de la cultura de pensamiento social con la creciente conciencia, por un lado, de la contingencia y, por el otro, de “lo político como el momento de un fundar parcial y, en definitiva, siempre fallido” (Marchart, 2009)<sup>1</sup> Este movimiento ha intentado derrotar al estatus ontológico del fundacionalismo con críticas como la de Rorty a la filosofía tradicional, asentada en la metafísica o la epistemología, espejantes de una naturaleza “tal-cual-es”.

La estrategia del debilitamiento del fundacionalismo que Rorty ensaya se produce no por, meramente, antifundacionalista: es también necesario sustituir lo que se niega; es abandono y sustitución de las cosas dichas. Rorty se presenta en este sentido como un pensador dual: antifundacionalista por sus críticas desconstructivas, apelando a una oposición furiosa a la ortodoxia de la filosofía fenomenológica como analítica; pero pos-fundacionalista, presentando al pragmatismo como el nexa discursivo básico para la exploración de problemas filosóficos nuevos. En tal sentido, lo que verdaderamente importa en la lucha del pensamiento, es no tanto la consecución de la sublime idea y objeto de “tener la razón”, sino más bien por argumentación teórico-política a favor de la legitimación de un discurso cuya su superioridad sobre otras formas discursivas no se asiente en “ser verdadero”. Esto implica reconocer al momento político de justificar una decisión acerca de la validez por encima de la demostración, del ajuste exacto entre discurso y mundo, cuya meta es el privilegio de estar en la verdad (como los teólogos de 1210). La justificación/legitimación de una nueva descripción, es precisamente este momento político: de

---

<sup>1</sup> Marchart, O. (2009). El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau. Buenos Aires: FCE. Pag. 15.

hecho allí radica el momento de la sustitución de una vieja descripción del mundo y de nosotros mismos. Los pragmatistas desean abandonar «la» verdad, que es absoluta y eterna, y sustituirla por la justificación, que es transitoria y siempre relativa a una audiencia (Rorty, 1997).<sup>2</sup>

Rorty celebra la contingencia como supuesto de la in-fundabilidad: es imposibilidad de “clausura final” o, como sostuvo John Dewey en su hora, la imposibilidad de cerrar la conversación: aquí se revela el estatus necesario de la contingencia (Marchart, 2009).<sup>3</sup> La disolución de los “marcadores de certeza” (Claude Lefort) que antaño proveían entidades como “la” naturaleza, “la” ley divina, “la” realidad tal cual es, “la” ley universal del imperativo categórico, “las ideas que Descartes y Kant heredaron del Teetetos de Platón” resultan ahora en legitimaciones transitorias, efímeras y contingentes. Ya no es la epistemología por donde se bañan de validez las justificaciones de los discursos, sino por medio de la política. Por eso el pragmatismo de Rorty es una herejía filosófica en tanto que “hay poco que decir acerca de la verdad [y que] los filósofos deberían limitarse, explícita y autoconscientemente, a la justificación, a lo que Dewey llamó «assertibilidad garantizada» [warranted assertability]” (García Vilá, 2005),<sup>4</sup> donde la garantía es el proceso de un fundar circunstancial (Rorty, 1997).<sup>5</sup>

La postura pragmatista se trata, pues, de «dejar de lado» y «rechazar» en vez de «presentar argumentos en contra» porque su actitud hacia la problemática tradicional es como la de los filósofos del siglo XVII hacia la problemática escolástica. No suelen entretenerse en “descubrir proposiciones erróneas o falsos argumentos en las obras de sus predecesores”. El abandono es dejar de lado y rechazar la noción del conocimiento en cuanto a representación exacta, de la posibilidad de que la filosofía (y por extensión, el conocimiento) deban entenderse como el espejo de la naturaleza. La sustitución de esa esperanza antigua, se produce en virtud de una esperanza de hacer de la imaginación la vanguardia de la evolución cultural, abandonando los viejos problemas filosóficos (problemas que al cabo no son tales sino en una de las conversaciones posibles, y problema solo para quienes se mantienen en la conversación, usuarios de “ese” lenguaje): “inventar nuevos modos de ser humano por encima de la necesidad de estabilidad, seguridad y orden” (Rorty, 2000)<sup>6</sup>

La idea central del pragmatismo, entonces, es evitar por todo medio que la filosofía se convierta en un sustituto secular de la religión: abandonar al cabo la pretensión, que recibió la bendición de los filósofos de nuestro tiempo y de distintas y antagónicas tradiciones (especialmente Russell o Husserl) que tenían interés en que la filosofía siguiera siendo rigurosa y científica: dejar

---

2 Rorty, Richard (1997) *¿Esperanza o conocimiento? Una introducción al pragmatismo*. Buenos Aires: FCE. Pág. 22

3 Marchart, O. (2009). *El pensamiento...* Op. Cit. pag 21.

4 García Vilá, G. (2005). *Política, democracia y pragmatismo en la filosofía de John Dewey*. Ponencia al VII Congreso Nacional de Ciencia Política: Córdoba, 15, 16, 17 y 18 de Noviembre de 2005.

5 Rorty, Richard (1997) *¿Esperanza o conocimiento? Una introducción al pragmatismo*. Buenos Aires: FCE. Pags. 23-28

6 Rorty, Richard (2000). *El pragmatismo, una versión*. Barcelona: Ariel. Pág. 224.

de esperar que la filosofía quede encubrada en su trono de la cúspide del saber, depositaria de una santidad pontificia donde se decide la verdad como la representación exacta de la realidad. Sustituir el lugar de la filosofía para las "metas minoristas", donde lo verdadero es un modesto "lo que nos es más conveniente creer", utilizando la expresión de William James" (Rorty, 1989)<sup>7</sup>

## Legitimación

La imposibilidad de una filosofía definitiva proviene de una incapacidad estructural del conocimiento en colocarse fuera de la conversación humana o incluso como algo no-humano. Una justificación ante Dios o ante el Tribunal de la Razón es, en realidad, un deseo superyoico, un ideal de la filosofía en sentido tradicional. La contingencia está dada precisamente por la carencia de un tribunal que pueda decidir entre dos o más concepciones divergentes del mundo. El problema reside no tanto por la inexistencia de un "Tribunal de la Razón" sino más bien por la ausencia en esa corte de la perspectiva del Ojo de Dios (Putnam), cuya visión puede tomar en cuenta "todas las alternativas a una creencia dada y conocer todo lo que fuera pertinente para criticar cada una de esas alternativas (...), una perspectiva que tomara en cuenta no solo todos los rasgos del mundo en tanto descrito por un conjunto dado de términos, sino cada rasgo desde toda otra descripción posible" (Rorty, 1997).<sup>8</sup> Pero creer en esa perspectiva nos exige creer también en Dios y así explicar lo oscuro por lo más oscuro, y así humillarse ante algo no humano como la Voluntad de Dios o la Naturaleza Intrínseca de la Realidad. Diría más: en realidad, la controversia no debería pasar por si esta mirada divina existe sino más bien por algo más que evidente y más (demasiado) humano: nadie está totalmente de acuerdo en la jurisdicción de ese tribunal (o lo que es peor, rápidamente esa corte se trasformaría en un verdadero Santo Oficio) O mejor: porque no podemos ponernos de acuerdo en qué es lo que Dios mira y cómo lo juzga. Igual, según parece, a Dios poco le importa la discusión filosófica (o todavía no hemos recibido su opinión).

La fuente de consenso es por excelencia la convención y que nada está dado o es fruto de la misma "naturaleza de las cosas". Esta idea de concentrarse en la conversación humana<sup>9</sup> como fuente de las certezas provisoras requiere que "abandonemos cualquier autoridad que no provenga de un consenso con nuestros congéneres" (Rorty, 2000).<sup>10</sup> En este contexto, el rol del filósofo deja de ser un mero espectador del tiempo y la eternidad y pasa a ser un protagonista de

7 Rorty, Richard (1989) La filosofía y el espejo de la naturaleza, Madrid: Cátedra, Págs. 14-16.

8 Rorty, Richard (1997) ¿Esperanza o... Op. Cit. pag 21.

9 Muy habermasiana, por cierto, pero porque Habermas ha visto en el pragmatismo estas ventajas de hacer filosofía útil sin fundamentos kantianos. Véase Rorty, Richard (2007) "Universalidad y verdad"; en Rorty, R. y Habermas, J. Sobre la verdad: ¿validez universal o justificación?, Buenos Aires: Amorrortu Editores.

10 Rorty, Richard (2000). El pragmatismo, una versión. Barcelona: Ariel. p.21

la legitimación discursiva en el campo literario; se convierte en filósofo menos profesionalizado y más dedicado a la política.

A la sombra de los héroes como Platón se escribió el relato filosófico. Rorty persiguió ser rebelde de esta idea. Y en su antiplatonismo, por momentos tozudo, a veces fue injusto con Platón. En sus textos presenta al ateniense como una especie de académico contemporáneo, profesoral, poco preocupado por el carácter práctico de la realidad. Sin embargo, la filosofía de Platón si estaba bien orientada a la constitución política de la polis, a su estabilidad y organización del poder. Platón, o al menos el Sócrates de Platón, aun con sus profundidades y sensibilidad metafísicas en apelar a algo no humano para tener razón, pensó una filosofía puesta al servicio de intervenir en la realidad.

De hecho, ese es uno de los puntos donde dispara Rorty. Porque esa filosofía es un ejemplar donde antes de «intervenir» previamente es necesario «representar». Incluso más. La virtud y eficacia de la intervención es subsidiaria de la precisión representativa. Esto nos exige una teoría de la verdad, en tanto que debemos saber qué ajuste hay entre la representación y lo real. El punto de vista pragmatista, parte de otro supuesto al platónico: no tanto en elaborar un programa político basado en entidades inmateriales por las cuales se hacen verdaderas nuestras intervenciones. El pragmatista, cuya búsqueda no está puesta en un más allá sino en el plano de la conversación y lucha de los programas políticos, los contextos y las validaciones de los argumentos ante audiencias alternativas, entiende que el centro de la validez se encuentra en la capacidad justificatoria, que halla su recompensa en ella misma, no habiendo ninguna necesidad de preocuparse por si seremos recompensados o no con “una especie de medalla inmaterial con las inscripciones «Verdad» o «Bondad Moral» grabadas en ella” (Rorty, 2000).<sup>11</sup> Tal legitimación obedece a un patrón que bien podía ser más asible sociológica que epistemológicamente: el concepto justificación, emparentado a concepto político de legitimación, implica la producción de la validez, de un orden de las cosas, el establecimiento de la hegemonía de una descripción, entre otras alternativas, concebida como la más apropiada y la mejor. Los pragmatistas, y en este sentido —a juicio de quien escribe—la mayor innovación e introducción conceptual, es concebir la estrategia de la validación desde un punto de vista instrumental, una estrategia que como planteó Dewey, implica declinar de tomar «el problema de la Verdad como un verdadero problema» y hablar en su lugar de justificación: “no preguntar jamás si una descripción no es más adecuada que otra para el objeto en cuestión a menos que uno pueda responder la pregunta «¿a qué propósito se supone que sirve esa descripción?»” (Rorty, 2000 :143).<sup>12</sup> La legitimación de la que hablamos se trata, sin más, de engendrar la creencia de que mis creencias son las mejores, por encima de las demás, y no por mejores más verdaderas que las demás.

11 Rorty, Richard (2000). El pragmatismo, una versión. Barcelona: Ariel. p.214

12 Rorty, Richard (2000). El pragmatismo, una versión. Barcelona: Ariel. p.143

## La moral pensada y los problemas de la filosofía práctica

Lo anterior nos sirve como base para pasar a los propósitos principales de este artículo: mostrar el tratamiento que le da Richard Rorty a la tradicional relación entre las disciplinas de la filosofía práctica y epistemología; o dicho de otra manera, de la reflexión ético-política abordada como problema epistemológico.<sup>13</sup>

El lastre del platonismo en ética es el de que la filosofía moral debía poseer antes que nada una teoría de la verdad. La ética deberá ser también una filosofía del conocimiento de lo bueno, y por tanto llegar a tener conocimiento moral. El argumento de República 504b subsume la moral como un problema epistemológico toda vez que “conocerlo todo, excepto el bien, y no conocer, por consiguiente, ni lo hermoso ni lo bueno”, donde el verbo conocer es por demás elocuente e ilustrativo para nuestra afirmación. Así, la “idea del Bien” para Platón —y en general, así es como la filosofía tradicional lo ha tomado al tema— es una forma; un modelo o paradigma que determina una existencia inmanente de las cosas que llamamos “buenas” o “justas”. En este sentido es perfectamente lícito, si la filosofía se dedica a elucidar tales cosas, pensar (y esperar ejecutar) una moral o una política basadas en la Razón. ¿Qué es la teoría política sino el conjunto de esos modelos construido por las operaciones de la Razón? El “conducirnos sabiamente” de Platón es ser poseedores de un conocimiento moral.<sup>14</sup> Es elocuente:

“en los últimos límites del mundo inteligible está la idea del bien, que se percibe con dificultad, pero que no podemos percibir sin llegar a la conclusión de que es la causa universal de cuanto existe de recto y de bueno; que en el mundo visible crea la luz y el astro que la dispensa; que en el mundo inteligible, engendra y procura la verdad y la inteligencia, y que por tanto, debemos tener fijos los ojos en ella para conducirnos sabiamente tanto en la vida privada como en la pública”<sup>15</sup>

Las introducciones conceptuales de Rorty traen importantes consecuencias en el tratamiento filosófico del problema ético-político, particularmente a esta relación simbiótica entre filosofía práctica y epistemología. De hecho, tales introducciones impugnan la forma tradicional de la “moral pensada”. Tal como enseñan los manuales, las disciplinas fundamentales de la filosofía

---

13 El uso que le damos aquí a término “epistemológico” no se acaba en lo referente a una filosofía especializada del conocimiento “científico”, sino más bien como la concepción de un conocimiento racional, fundado de forma independiente de las creencias comunes o conocimiento ordinario; rescatando la tradicional oposición platónica entre doxa y episteme. Merece —en el contexto que aquí presentamos— ser considerado como un problema epistemológico a los conocimientos que devienen de un saber racionalmente fundado.

14 John Dewey (1859-1952) escribió que son los griegos quienes reflexionan por primera vez en una moral sometida a designios racionales en *Reconstruction in Philosophy* (1919)

15 República, 517c

práctica son la ética y la política, cimientos de la reflexión filosófica sobre la vida social. Desde Platón y Aristóteles mantienen una autonomía que le es propia en razón de los objetos de los que pretende dar cuenta. El bien, la virtud, la justicia son conceptos que aparecen en el vocabulario de la filosofía práctica ya desde antiguo y ambas son irreducibles a la única esencia social del hombre y por tanto no hay distancia clara entre lo ético y lo político.

Tradicionalmente la filosofía práctica se fundamenta en definiciones sobre los conceptos del bien, la virtud y la justicia. Luego de una profesión de fe sobre ellos, acerca de las creencias básicas, —según el tratamiento tradicional de la moral— surge una serie de teoremas que se aplican sobre los juicios morales por los cuales los sujetos orientan la acción, es decir, que los juicios morales o políticos son o deberían ser, según el canon tradicional, meros teoremas de los supuestos fundamentales del bien, la virtud y la justicia. Los juicios morales y la política normativa abastecen el discurso de la filosofía social en su forma prescriptiva en la medida que son vistos como principios que ordenan el comportamiento privado y público, el poder y la autoridad en una sociedad.

Es central, para entender las críticas de Rorty al canon tradicional, reconocer que la filosofía práctica que comienza con Platón y Aristóteles surge del dogma que el problema ético-político es un problema de la Razón. La ética puede resolver los problemas de la moral, no prescribiendo la acción, dando razones filosóficas de la moral que prescribe la conducta. La teoría política, por su parte, que da cuenta de los fundamentos del gobierno de la comunidad, también debe estar basada en los principios de la Razón: conocimiento, política y moralidad forman parte de un mismo modo de entender la vida social. A este modo de filosofía se opone Rorty: «no puedo ofrecer nada que se parezca remotamente a un argumento definitivo», dice. Los filósofos de una tradición que muchos identifican estereotipos en Platón y Kant sustentan un Mundo de las Ideas que es el Mundo real, como es el caso del ateniense o establecen a la epistemología como juez de la moralidad. Conocer el bien, hacer el bien, actuar con justicia y virtud es para Kant un acto de la Razón, de la misma Razón. Hay en ellos un convencimiento que el conocimiento moral y político surge de la aprehensión de la una Realidad cognoscible. Afirman la posibilidad de hallar argumentos verdaderos en correspondencia a esa Realidad. Para Rorty ambas concepciones, que a la misma vez impugna, apelan a algo no-humano (un Mundo de las Ideas/la Razón) para justificar, y en eso se relacionan fuerte Platón y Kant. En su común trascendentalismo.

Richard Rorty, como Nietzsche, pretende una filosofía que se emancipe esta idea de moral atada a una reflexión ética pero antes epistemológica: nietzscheano al momento que si pudiéramos deshacernos de la idea de un Mundo Verdadero, entonces también nos desharamos de la idea de Mundo de Apariencias. Deberíamos dar la espalda a la idea de la Realidad-tal-como-es-en-sí-misma para no tener que fundamentar nuestros argumentos por la dignidad que les otorga la Verdad. Evitar lo que ya sabemos: que no nos pondremos de acuerdo en “qué es

verdadero” y concluir al fin debatiendo sobre la Verdad. En consecuencia tampoco debemos, a los fines concretos, esperar ni querer una política ni una ética basadas en la Realidad o la Verdad. La razón es básica: no hay ninguna presencia más-allá-del-juego entre el sujeto que conoce y la cosa que es conocida que nos pueda certificar la adecuación de nuestras afirmaciones sobre las cosas, y que a tal adecuación la llamemos verdad.

Esto no es un escándalo de la Razón, sino más bien un reconocimiento de su falibilidad. Según la tradición pragmatista la verdad es una creencia, cuya naturaleza comparte con la fe y la inclinación a fundamentar a raíz de los primeros principios y los fines últimos. Para Rorty, que es en nuestro caso, lo verdadero, como lo bueno o correcto, es un término normativo indefinible. En consecuencia, los juicios normativos son subsidiarios, no de un gramática universal que nos asegura la verdad de nuestros juicios morales, sino su oposición frente a las principios tautológicos de la filosofía tradicional; surge de la contingencia que ya aparece en el lenguaje: como Wittgenstein, que enseñó que los conceptos son usos de palabras y que cobran sentido solo en un dispositivo léxico lejano a la clase de las verdades definitivas: lo verdadero, lo bueno, lo correcto cobran sentido en algún juego discursivo y no en sí mismos, abstraídos de lo dicho y los que dicen.

El pragmatismo de Rorty asevera que no existe nada más aparte de lo condicionado: los seres humanos no pueden saber nada, aparte de las relaciones que mantienen entre sí y con el resto de seres finitos; y por tanto no hay fundamento o petición de principio que no estén sujetos a ese condicionamiento. Aceptadas estas enmiendas al discurso de la filosofía, el pensamiento posfundacional no debería ofrecer un programa sin caer en la paradoja; ni, como se dijo, esperar una política basada en la Realidad o la Verdad”. El fin es poético: se trata de construir nuestras reflexiones políticas alrededor de nuestras esperanzas políticas: alrededor del proyecto de “forjar unas instituciones y costumbres que embellezcan la vida finita y mortal vida humana”. Bregar por reemplazar el conocimiento por la esperanza (Rorty, 2007).<sup>16</sup> Eso llevará a los occidentales a emplearnos menos en tratar de hacer que todo el mundo se parezca más a nosotros. Mejoraría sustancialmente “si fuéramos más francamente etnocéntricos y menos declaradamente universalistas” (Rorty, 2000).<sup>17</sup>

## **Contra Platón/sin Platón**

La sensibilidad del platonismo fue continuada en los siglos y en la Edad Moderna llega revitalizada por el kantismo. Rorty apoya la idea de liberarnos de esta sensibilidad trascendentalista de la filosofía. La estrategia es deflacionar la esperanza que tenemos puesta en la filosofía

---

16 Rorty, Richard (2007) “Universalidad y verdad”; en Rorty, R. y Habermas, J, op. cit. p. 18

17 Rorty, Richard (2000). El pragmatismo, una versión. Barcelona: Ariel. p.243

tradicional, entendida como el atalaya ocupado por centinelas profesionales platónicos o kantianos. La alianza entre virtud y verdad surge de un problema que Platón narra admirablemente en Protágoras: sobre si esta virtud puede o no ser enseñada; es decir si virtud implica un tipo de conocimiento, lo que nos lleva a preguntarnos cuál es el lugar de la Razón en la resolución de problemas morales y políticos. Richard Rorty señala que la idea de “fundir realidad y justicia en una imagen única había sido un error. Que fue la búsqueda de tal imagen lo que hizo que Platón se equivocara” (Rorty, 1998).<sup>18</sup>

Rorty no pone en duda la virtud, sino la manera de proponer hallarla en un acto cognitivo. La protesta es, como Nietzsche y James, colocar a la filosofía como un sustituto de las verdades reveladas de la religión... es que se debe descartar las nociones de «fundamentos del conocimiento» para la ética; y dejar – abandonar – a la filosofía centrada en el impulso cartesiano de “dar respuesta al escéptico epistemológico” (Rorty, 1989).<sup>19</sup>

Rorty sostiene en *La filosofía y el espejo de la naturaleza* que su objetivo es “acabar con la confianza que el lector pueda tener en la mente en cuanto a algo sobre lo que se debe tener una visión filosófica, en el conocimiento en cuanto algo que debe ser objeto de una teoría y que tiene fundamentos, y en la filosofía tal como se viene entendiendo desde Kant”. Mi punto de vista –dice– es “que el intento (que ha sido característico de la filosofía tradicional) de explicar la racionalidad y la objetividad en términos de condiciones de representación precisa de un esfuerzo engañoso de eternizar el discurso normal del momento, y que, desde los griegos, la autoimagen de la filosofía ha estado dominada por este intento”, obrando por edificar una filosofía rebelde, antiautoritaria, que no se adapta a la matriz tradicional cartesiano-kantiana... esa imagen que mantiene cautiva a la filosofía tradicional es la de “la mente como un gran espejo” capaz de representar, en el mejor de los casos exactamente a la realidad. En su ajuste al objeto del discurso radica esa capacidad de estar en la verdad. Por lo cual la tarea de la razón –y su depositaria, la mente– tiene una doble función: captar la realidad y adecuar el discurso a la cosa. La verdad, se transforma en una bestia más del panteón: es la propiedad de la cosa en tanto que existe en la realidad (y el privilegio del filósofo es poder captarla) y es la propiedad del discurso que predica su adecuación a la estructura de su objeto. Esa es la naturaleza especular de la filosofía tradicional. La de ejercer la perspectiva del ojo de Dios; en transformarse en su sustituto. Dios no ha muerto sino que se ha reencarnado en la mente del filósofo: sin la idea de la mente como espejo, no se habría abierto paso la noción del conocimiento como representación exacta (Rorty, 1989).<sup>20</sup>

---

18 Rorty, Richard (1998). *Política y pragmatismo*., Barcelona: Paidós.

19 Rorty, Richard (1989). *La filosofía y el espejo de la naturaleza*., Madrid: Cátedra. p. 15.

20 Rorty, Richard (1989). *La filosofía y el espejo de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.

## ΠΟΛΙΤΙΚΟΣ

La relación que mantiene la metafísica con la política y la moral en la filosofía tradicional es total. Rorty cree que solo el debate abierto y democrático, y con ello no monista y no metafísico, nos aporta consecuencias positivas para nuestra vida en comunidad; es esencial la existencia de la pluralidad para el consenso político y para su forma política que es la democracia. Rorty lejos está de ver en el disenso una causa de inestabilidad. Esto lo mantiene en las antípodas de Platón; y su crítica es muy aguda. Pero una crítica a Rorty en este sentido debería ser historicista. Soslaya el fracaso político de la democracia imperial de Atenas en los tiempos de Platón y en tal sentido que en Platón —como cronista de su época— exprese el fracaso del pluralismo político, que en alguna medida representa la idea moderna del gobierno popular. Rorty soslaya la historicidad de las convicciones del ateniense, quien a contrario de Rorty, sí creía que la filosofía puede aportar grandemente a la organización política.

A contrario de Rorty, aún me parece ampliamente justificable, desde un punto de vista teórico, esperar de la política el bien, lo que no es igual a poder dar cuenta epistemológicamente de tal esperanza. Es justificable, al menos, como intuición pre-teórica en la que difícilmente nos pongamos de acuerdo en los contenidos y la forma que tiene ese Bien. La principal recomendación moral debería ser heurística más que dar lecciones profundas sobre la Verdad: “Haz lo correcto” recomendaría; esperando que el resultado de la discusión ética y política generen una «expresión de lo correcto». Hoy, los teóricos, sobre todo posmodernos, acusan a esta idea de autoritaria por tener una definición de “lo correcto”, o “del Bien” o cosas así. Esta filosofía se opone a que la teoría dé fundamentos; coloca allí una razón —algunos juzgan de ello el “escándalo mismo de la razón”— que ve que los resultados son siempre la diversidad y la contingencia y en última instancia no podremos juzgar lo justo o lo bueno con un criterio esclarecido. Hay algo de esto en Rorty.

Defiendo otra vez no lo justificable de las creencias en las imágenes totalizadoras del bien en política y moral (incluso fusionando realidad y justicia); pero las defiendo más en el sentido emocional que cognitivo. Debemos reconocer el hecho de, a pesar que Rorty vea en esto una equivocación, que la política precisamente consiste en esa tensión entre «opiniones definitivas»; que están convencidas de estar en lo cierto y su identidad es una mera tautología. Es algo esencial a la política esa confrontación. Obviamente la radicalización de cualquier tipo de estas imágenes involucra cuanto menos la coacción y al extremo al totalitarismo. Tenemos una esperanza: que aunque la mitad de la historia diga lo contrario, quizás demasiado infrecuentemente, nuestra especie ha desarrollado formas de estar en desacuerdo sin llegar a bañarnos en sangre. Sobre esa esperanza se fundan las esperanzas políticas pragmatistas. No obstante, es vital reconocer el hecho de que la política es exactamente esa confrontación cuyos resultados son dictaduras o democracias.

Rorty quiere tratar a los juicios morales y políticos como cosas: como proposiciones relativas a un fundamento, a un "léxico último", dice (Rorty, 1991).<sup>21</sup> Sin embargo el hecho es que frente a los problemas que suscitan los juicios morales y políticos, se ponen a prueba cosas que aprobamos y desaprobamos con "un fundamento", porque en eso, precisamente, consiste lo moral y lo político. Nuestro autor prefiere una moral y una política apoyada en una «intuición del bien», o una conjetura, si se prefiere hablar de juicios analíticos, una *thin theory* de la moral y de la política.

El caso es que Rorty recoge un problema interesante: qué tan cierto y qué tan posible es realizar esas intuiciones sobre el bien político y moral y, así distinguido, actuar con justicia. Por eso recoge el mismo problema que presenta Platón.

El ateniense era claramente un radical. El rechazaba las condiciones políticas de su tiempo y se tomó el trabajo de escribir toda una empresa teórica como consecuencia de ello. Su propuesta fue elaborar un programa político escrito en libros como *Apología de Sócrates*, *República*, *Critón*, *Gorgias*, *Fedro*, *Protágoras*, la *Carta VII*, *Leyes* y otros. Sin duda, las convicciones fueron cambiando: el realismo de las *Leyes* no es el utopismo de *República*; en el medio de ello también Platón llegó a Siracusa con la oportunidad de aplicar nociones de su programa. Elaboró para el príncipe de la ciudad un programa político proveniente de sus convicciones metafísicas, pero siempre apuntando a la aplicación de un orden político sistemático en la práctica del Bien.<sup>22</sup> En consecuencia, la justicia política tenía que ser la realización de una *Idea del Bien*. Platón piensa en un "arte político" sostenido en el conocimiento de la justicia y la virtud, "que hace buenos ciudadanos de los hombres".<sup>23</sup>

Con Aristóteles la esencia del problema se mantiene (de hecho ubica a la política como un modo del saber), pero con distancias respecto a Platón. Aristóteles trasunta un camino diferente al idealismo. Esta es la primera discontinuidad que tenemos en la historia de la teoría política: Aristóteles es un realista político y su talante oscilaba entre conservador y el reformista.<sup>24</sup> Aristóteles, que da cuenta de las constricciones que el mundo le impone al idealismo político, exigirá del gobernante que tenga predisposición al conocimiento del bien, pero así: un bien con minúsculas, adecuando a un orden político determinado. No es tan pretencioso como el Bien de

---

21 Rorty, Richard (1991). *Contingencia, ironía y solidaridad*., Barcelona: Paidós.

22 Sobre todo los pensadores neoliberales criticaron a Platón por contener el germen del totalitarismo en este argumento. Contra esta interpretación está la defensa que hace Luis Farré a la filosofía platónica: "Conviene leer el primer libro de *República*, a más del *Gorgias*, para comprender la aversión de Sócrates, digamos de Platón, contra la actitud que pretende imponer como justicia el derecho del más fuerte. Un pensador así no puede presentarse como implícito adherente a totalitarismos" en su estudio preliminar de *República* (EUDEBA, Buenos Aires)

23 Protágoras, 319a

24 La disciplina de la medida como medida de la virtud, *summum bonum* del aristotelismo, es el espíritu general de la obra; esto elimina la posibilidad de un radicalismo como el de Platón en el estagirita.

Platón pero a la vez destaca que todas las politeías son insuficientes: “más conveniente es ser gobernados por los mejores hombres y las mejores leyes”, escribe en Política.

Con Aristóteles la construcción de una polis deseable no implica descartar el anti-utopismo<sup>25</sup>. Se exigirá al gobernante el conocimiento de los asuntos de la polis. Sino sería como pedirle al piloto la labranza y darle al campesino el timón.<sup>26</sup> Seguramente no es la exigencia que Platón le reclamaba al filósofo-rey, sin embargo tanto uno como otro destacan ese saber. Un saber que es para hacer del pensamiento político un modelo de aplicación, de ingeniería social: un saber para realizar rectamente —dice Platón en el Político— el “arte regio” del legislador; “dando nombre de ley a lo que determina la Razón”.<sup>27</sup>

Rorty es desafiante con el canon: “la idea de poder evaluar las concepciones filosóficas de una autor relacionándolas con su utilidad política me parece una variante de la miserable idea platónica (...) de que la justicia no es posible antes de que los filósofos se conviertan en reyes o los reyes en filósofos” (Rorty, 2002).<sup>28</sup> No hay nada que esperar de la visión platónica del rol que juega la filosofía en la definición de la política; nada que esperar más que autoritarismo epistemológico, ipso facto, político. Sólo podemos esperar de una política que esta se transforme deseable, más que verdadera (Rorty, 2007: 19).<sup>29</sup> Sólo nos queda ser liberales; sólo el liberalismo tolera la contingencia.

## Filosofía y emancipación

En la dialéctica «abandono y sustitución de las cosas dichas por la filosofía de la Verdad», no debemos prescindir de las grandes contribuciones que a Rorty le han precedido. Tal dialéctica solo fue posible o ha sido subsidiaria de una crítica ideológica a la tradicional forma de filosofía. Lo que une al pragmatismo con esta empresa de abandonar a la filosofía de la Verdad, es de la misma naturaleza que unió a la Teoría Crítica con la de Marx. El materialismo histórico estaba basado, como teoría social, en la búsqueda final de la emancipación del hombre. El marxismo se constituyó como el cimiento epistemológico pero ideológico para la construcción del hombre nuevo: por una parte, proveía una interpretación de las leyes de movimiento de la sociedad capitalista dentro de la dinámica dialéctica de la historia, y por otra, a la vez, des-naturalizaba el discurso de la filosofía burguesa denunciando en ella el dispositivo ideológico constructor de una falsa conciencia que vela con sus ilusiones la verdadera naturaleza de una realidad de explo-

25 Ver en mi artículo La polis y la razón (2007)

26 Los clásicos aluden frecuentemente a estas metáforas alegóricas.

27 Leyes, 714a

28 Rorty, Richard (2002). Filosofía y futuro. Barcelona: Gedisa. p. 153.

29 Rorty, Richard (2007) “Universalidad y verdad”; en Rorty, R. y Habermas, J, op. cit. p. 19

tación del hombre a través de las instituciones del modo de producción. En consecuencia, esta unidad epistemo-ideológica de Marx y la Teoría Crítica se constituye como crítica de la economía política: descripción de las leyes históricas pero crítica ideológica de la (falsa) conciencia por la cual se naturaliza la explotación.

La filosofía de Marx fue un modelo ejemplar para la teoría crítica: la emancipación forma parte de la razón utópica frente al conservadorismo de la filosofía del orden burgués. Otros filósofos de orientación marxista, se habían pronunciado sobre el análisis crítico de las ideas siguiendo el ejemplo de Marx: G. Lukács había señalado la importancia del materialismo histórico como una filosofía revolucionaria, inspirada en el conocimiento (como contraposición de la "falsa conciencia"). Gramsci, a inicios del siglo XX, intenta explicar los motivos de la dominación burguesa por medios diferentes a la violencia con el concepto de hegemonía; central en su explicación de los mecanismos de dominación capitalista en la sociedad burguesa por medio de la ideología como productora de consenso. En otras palabras, logra –la sociedad burguesa– legitimidad en el conjunto de las clases sociales para asegurar su propia dominación. Ambos teóricos involucran el análisis de las "superestructuras" como un locus más donde la teoría debe dar el combate. Ellos marcan la ruptura con la vulgata vinculada a los comités ideológicos del "socialismo real". De un "materialismo histórico autónomo" de los dogmas, fiel al espíritu de la crítica marxista, Horkheimer y la escuela de Frankfurt en general, se suman a la herencia de la tradición teórica de la que son tributarios. Los fines de la teoría crítica, forjada bajo el auspicio inaugural de Horkheimer, focalizan en dos propuestas principales: la crítica ideológica y la transformación social.

El objetivo emancipador de la teoría, que Gramsci y Sartre personificaron en la producción intelectual, es el objetivo de la filosofía en tanto teoría crítica: "una actividad que, orientada hacia esa emancipación, tiene por objetivo la transformación de la totalidad se puede servir del trabajo teórico, tal como tiene lugar dentro de los órdenes de la realidad existente. Pero prescinde del carácter pragmático que resulta del pensamiento tradicional entendido como una profesión socialmente útil" (Horkheimer, 2000). Ese desenmascaramiento que nace en la crítica marxista tiene el objetivo de des-velar la realidad de la vida social, fundamentalmente, des-haciéndose de las imágenes naturalizadas de la teoría social burguesa, con sus antropologías mercantiles y estados liberal-republicanos. La teoría crítica no es una ciencia aplicada al modo de producción. Tiene por objeto a "los hombres en tanto que productores de todas sus formas históricas de vida" en una búsqueda distinta a "la libertad limitada del individuo burgués que aparece en la forma de libertad perfecta y la autonomía", el yo liberal "se cree autónomo". Marx mostraba esa contradicción: donde había pasividad del dominado, él puso la falsa conciencia; donde había ganancia extraordinaria, puso plusvalía. Los "descubrimientos" en ciencia económica de Marx están movidos por un sentido íntimo del conocimiento, pero éste, colocarlo al servicio de la onceava tesis.

Marx y los teóricos críticos han sacado a la luz el entendimiento de las ideologías como discursos que estructuran la construcción social de la realidad y, por tanto, la dependencia de «la verdad sobre el mundo» hacia «el modo de ver el mundo». Lo que Richard Rorty comparte de manera esencial con la teoría crítica es este doble valor de la teoría: ésta tiene un fin práctico, tiene por misión tanto la emancipación como el desenmascaramiento, pero más que una emancipación cuya idea esté ideológicamente orientada a la crítica a la sociedad capitalista, o la dominación de clase social, en la filosofía de Rorty es emancipación de ideas como que nuestras creencias son – o mejor, que hay razones epistemológicas para considerar a nuestras creencias – verdaderas expensas de su correspondencia con la realidad. Es la toma de conciencia del yo-en-el-mundo más que de-el-mundo. La crítica ideológica es también sentido práctico del conocimiento... pero práctico el rol terapéutico de la filosofía: sin falsa conciencia, ni representación especular de la naturaleza, ni contemplación desinteresada. El crítico de la cultura, ironista respecto de que sus afirmaciones, aún aquellas por las que juega su vida, están condenadas a ser abandonadas y sustituidas por esperanzas mejores. El crítico de la cultura se siente lo suficientemente libre para decir sobre el mundo lo que se le antoje: sin el temor de ser vigilado por la Verdad de los que condenaron a Galileo (Rorty, 1996).<sup>30</sup> La filosofía debe tener conciencia de ese infalible pero vital destino. Por eso debe aportar más a la crítica de la cultura que a proporcionar certezas inmutables.

### **La filosofía terapéutica**

Finalmente, el auténtico problema de la filosofía luego de la impugnación posmoderna a los fundamentos seguros (Dios, la Razón, o cualquier sustituto de ellos), que aportaban las reconstrucciones racionales del pensamiento, se ha convertido en lo que Michael Dummett denominó el “escándalo de la filosofía”. Tal escándalo ha sido producto de la diferencia insanable de dos modos de hacer filosofía: uno idealista o espiritualista, mental y conceptual, otro empírico, observacional y anti-metafísico. La carencia de metodología final, de un paradigma final y la desilusión de no lograr de la filosofía una ciencia rigurosa por carencias fundamentales que Dummett describe como ausencia de objeto y método apropiados, en realidad, pueden ser tratadas bajo la terapia que mejor vendría a este escándalo: dar un giro pragmático y dejar de considerar tales ausencias como escandalosas. Es producir el parricidio necesario con Platón y Kant, matar a ese primer padre y poder vivir sin su Ley.

La terapia que podemos administrar a nuestras esperanzas mal fundadas sobre los fines y fundamentos de la filosofía bien puede ser desembarazarnos, sacarnos de encima tales esperanzas de ver a la filosofía como disciplina fundacional. Por tal motivo, la aplicación sistemática

---

30 Rorty, Richard (1996). Consecuencias del pragmatismo. Madrid: Tecnos. P. 54.

de la hermenéutica de la sospecha (Ricoeur) a las "cosas dichas" y el desenmascaramiento de la actitud conservadora suponen dar vuelta a las antiguas seguridades del hábito filosófico, del canon. El conservador, como describe Michael Oakeshott, "no ama lo peligroso ni lo difícil (...) nada hay para él de mágico en estar desorientado, perdido o naufragado".<sup>31</sup> Persistir en el error de considerar a la filosofía como (o esperar de la filosofía una) ciencia cierta es lo que el filósofo conservador hace: describe los problemas tradicionales en los términos tradicionales, eterniza la metodolatría y el canon, es como un curador o el guardián del museo de las antiguas creencias. El filósofo conservador, más que prudente, teme.

Por tales motivos el giro pragmático de la filosofía es terapéutico. No emerge de él una filosofía constructora de sistemas ni edificios perennes, básicamente porque ha resuelto sus complejos infantiles con su padre. El pragmatismo no queda desencantado de la empresa filosófica porque no le atribuye fines altos ni necesarios. Cree como Nietzsche que es necesario salir de —ni siquiera reparar— la historia de ese error llamado Verdad. Claro que para los nostálgicos de las grandes esperanzas de la filosofía ese vacío les produce una gran angustia, desesperanza e infelicidad. Las secuelas —más que consecuencias— del pragmatismo proponen re-administrar nuestros deseos, metas, necesidades y finalidades esperadas de la filosofía: que se nos permita ser felices sin respuestas finales, permaneciendo en la mera contingencia permitiendo que se constituya en la piedra en el zapato de la racionalidad. Para ello la filosofía y sus fines deben ser pragmáticamente re-definidos. Aquí radica la importancia cardinal del argumento del abandono y sustitución de Rorty. Abandonando la Verdad como fin y sustancia de nuestras certezas, y sustituirla por la contingencia de nuestras creencias, en las que depositamos el rol de ser los mapas provisorios para navegar mares cambiantes, y cartografías destinadas a ser desechadas... Se trata, pues, del gobierno humano al mando del timón de esta nave llamada filosofía, no el de la Verdad, la Racionalidad, la naturaleza de las cosas; sin escándalos ante las promesas incumplidas de las expectativas erradas de la Ilustración, teniéndola a esta última como un buen recuerdo entre los muchos caminos equivocados del Hombre hacia su emancipación con la esperanza de hallar su verdadero lugar en el cosmos.

## REFERENCIAS

- Bernstein, R. (1991). *Perfiles filosóficos*. México: Siglo XXI Editores.
- García Vilá, G. (2005). Política, democracia y pragmatismo en la filosofía de John Dewey. Ponencia al VII Congreso Nacional de Ciencia Política: Córdoba, 15, 16, 17 y 18 de Noviembre de 2005.
- Marchart, O. (2009). El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nan-

---

31 Michael Oakeshott (1959). *On Being Conservative*.

cy, Lefort, Badiou y Laclau. Buenos Aires: FCE.

Oakeshott, Michael (1959). *On Being Conservative*.

Rorty, Richard (1989). *La filosofía y el espejo de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.

Rorty, Richard (1990) "La historiografía de la filosofía"; en Rorty, R., Schneedwind, J. B. y Skinner, (comp.) *La filosofía en la historia*. Barcelona: Paidós.

Rorty, Richard (1991). *Contingencia, ironía y solidaridad*. Barcelona: Paidós.

Rorty, Richard (1996). *Consecuencias del pragmatismo*. Madrid: Tecnos.

Rorty, Richard (1997). *¿Esperanza o conocimiento? Una introducción al pragmatismo*. Buenos Aires: FCE.

Rorty, Richard (1998). *Política y pragmatismo*. Barcelona: Paidós.

Rorty, Richard (1998). "Notas a desconstrucción y pragmatismo"; en Mouffe, C. (comp.) *Desconstrucción y pragmatismo*. Barcelona: Paidós.

Rorty, Richard (2000). *El pragmatismo, una versión*. Barcelona: Ariel.

Rorty, Richard (2002). *Filosofía y futuro*. Barcelona: Gedisa.

Rorty, Richard (2009). *Una ética para laicos*. Buenos Aires: Katz Editores.

Rorty, Richard (2007). "Universalidad y verdad"; en Rorty, R. y Habermas, J. *Sobre la verdad: ¿validez universal o justificación?* Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Rorty, Richard y Engel, P. (2007). *¿Para qué sirve la verdad?* Buenos Aires: Paidós.

## TENDENCIAS INTERNACIONALES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR<sup>1</sup>

### INTERNATIONAL TENDENCIES OF HIGHER EDUCATION

#### Por Mabel Dávila

MAGISTER EN POLÍTICAS EDUCATIVAS DE LA FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO). DOC-  
TORANDA EN CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERISDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN. INVESTIGADORA Y CONSULTORA DE  
DIFERENTES ORGANISMOS EN TEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. PROFESORA DE VARIAS UNIVERSIDADES NACIONALES  
Y EXTRANJERAS. AUTORA DE VARIAS PUBLICACIONES SOBRE POLÍTICAS EDUCATIVAS Y EDUCACIÓN SUPERIOR.

E-mail: mbdavila@arnet.com.ar

#### RESUMEN

En el actual contexto internacional la educación superior es cada vez más una herramienta estratégica para el desarrollo nacional, la competitividad internacional y también la integración internacional. El presente artículo tiene el propósito de analizar algunas tendencias que se observan en la Educación Superior a nivel internacional, sus repercusiones en América Latina, las diferentes formas de incidencia y las modalidades que van asumiendo estas tendencias en la región, así como también los desafíos que se presentan.

Para el análisis se definieron cuatro grandes grupos de tendencias generales que se desarrollan en el artículo: 1) las transformaciones de los sistemas nacionales de educación superior, 2) la internacionalización de la Educación Superior, 3) las transformaciones en la enseñanza, la investigación y la vinculación con el sector productivo, 4) los procesos de evaluación y acreditación de la calidad.

#### PALABRAS CLAVE

Educación – Enseñanza – Mercado Laboral – Integración – Conocimiento - Investigación

#### ABSTRACT

In the current international context, higher education is becoming an strategic tool for the national development, the international competency and the international integration. This article aims to analyse some of the international

<sup>1</sup> Publicado en la Revista Sudamericana de Educación, Universidad y Sociedad (2009) Volumen 1, N° 1-

tendencies on higher education, their impact on Latin America, the different effects and the forms that this tendencies have in the region, as well as the challenges they represent.

In order to analyse this, four groups of general tendencies have been defined in this article: 1) the changes of the higher education national systems, 2) the internationalization of higher education, 3) the changes on teaching, investigation and the links with the productive sector, 4) the quality evaluation and accreditation process.

### KEY WORDS

Education – Teaching – Laboral Market – Integration – Knowledge – Research

### RESUMO

No atual contexto internacional a educação superior é cada vez uma ferramenta estratégica para o desenvolvimento nacional, a concorrência internacional e também a integração internacional. O objetivo deste artigo é analisar algumas tendências que são observadas na educação superior a nível internacional, suas repercussões na América Latina, as diferentes formas de incidência e as modalidades que vão assumindo estas tendências na região, assim como também os desafios que vão surgindo.

Para a análise foram definidos dois grandes grupos de tendências gerais que são desenvolvidas no artigo: 1) as transformações dos sistemas nacionais de educação superior, 2) a internacionalização da educação superior, 3) as transformações no ensino, a investigação e a vinculação com o setor produtivo, 4) os processos de avaliação e acreditação da qualidade.

### PALABRAS CHAVE

Educação - Ensino - Mercado Laboral - Integração - Conhecimento - Investigación.

## Introducción

El presente artículo tiene el propósito de analizar algunas tendencias que se observan en la Educación Superior a nivel internacional, sus repercusiones en América Latina, las diferentes formas de incidencia y las modalidades que van asumiendo estas tendencias en la región, así como también los desafíos que se presentan.

El espectro de transformaciones que se observa en los sistemas de educación superior es amplio y varía de acuerdo a diversos factores vinculados a las tradiciones educativas nacionales de los diferentes países en un marco más amplio de procesos de desarrollo e integración entre las naciones. Asimismo, existen múltiples interacciones entre la gran variedad de transformaciones de la educación superior. Esta complejidad dificulta la comparación entre las diversas manifestaciones nacionales.

Sin embargo, es posible diferenciar algunos aspectos comunes que permiten la identificación de tendencias que van configurando nuevos sistemas de educación superior a partir de la modificación en la relación entre estado, sociedad y universidad, en particular, el desplazamiento de la educación superior desde el ámbito del estado y el mundo académico hacia el ámbito del mercado.

Para este análisis definimos cuatro grandes grupos de tendencias generales que se desarrollan a continuación: 1) las transformaciones de los sistemas nacionales de educación superior, 2) la internacionalización de la Educación Superior, 3) las transformaciones en la enseñanza, la investigación y la vinculación con el sector productivo, 4) los procesos de evaluación y acreditación de la calidad. No obstante, cabe aclarar que existen múltiples interacciones al interior de cada grupo y entre los mismos.

## **TENDENCIAS GENERALES**

### **1. Las transformaciones de los sistemas nacionales de educación superior**

En respuesta al crecimiento de la demanda, la mayoría de los países ha venido implementando transformaciones en los sistemas de educación superior que implican un crecimiento de la oferta para ampliar la cobertura paralelamente a la diversificación de los sistemas. Estos procesos tienden a configurar sistemas masivos –paulatinamente se pasa de la universidad de elites a la universidad de masas- y cada vez más complejos a partir de una diferenciación horizontal y vertical.

Desde la década del sesenta los países han desarrollado y promovido diferentes tipos de estrategias para dar respuesta al crecimiento de demanda de educación superior. Entre los principales objetivos se planteaba atender la expansión de la matrícula de la educación media, los mayores requerimientos de formación del sector productivo impulsados por los avances tecnológicos, la paulatina disminución del sector público como empleador principal, la necesidad de acortar los tiempos de estudio, el interés por disminuir las erogaciones gubernamentales destinadas al sector y establecer algún control oficial sobre los currículos, planes de estudio y

normas académicas (García de Fanelli y Trombetta, 1996).<sup>2</sup> Asimismo se presentaron diversas dificultades asociadas a la incapacidad de las universidades para responder al incremento de demanda estudiantil y a los nuevos requerimientos de los sectores productivos. Según Gómez Campo y Tenti Fanfani (1989),<sup>3</sup> el modelo universitario tradicional, selectivo y elitista ya no podía responder adecuadamente a nuevas demandas de orden económico y social. Por esta razón, entra en crisis la universidad tradicional endogámica.

Las tres principales estrategias fueron: proliferación institucional –aumento del número de instituciones de educación superior, tanto en el sector estatal como privado-, privatización –que implicó un crecimiento del peso relativo del sector privado- y dualización con la separación entre sectores o niveles de instituciones universitarias con carreras tradicionales, por un lado, y no universitarias con carreras cortas, mayoritariamente con orientación técnico-profesional, por otro (Brunner, 2005).<sup>4</sup>

Esta última estrategia se concretó a través de dos vías diferentes dando lugar a dos tipos de sistemas de educación superior: el sistema binario y el sistema integrado. El primero fue el principal mecanismo e implicó la diferenciación institucional dentro del sistema de educación superior a partir de la creación de instituciones superiores no universitarias, diferentes a las universidades tradicionales, que ofrecían carreras, cortas y orientadas hacia el dominio de una técnica profesional específica. Es el caso de países como Canadá, Alemania y Francia. El segundo se desarrolló a través de reformas dentro de las mismas universidades con la creación de carreras cortas, algunas veces articuladas con las carreras largas tradicionales. Es el caso de España, Suecia, Reino Unido y Australia.

En los países desarrollados que implementaron el sistema binario ambos subsectores, universitario y no universitario, se desarrollan de manera independiente y con formas restringidas de pasaje de los egresados del sector no universitario al universitario. Y en algunos casos, los títulos no universitarios tienen un significativo reconocimiento en el mercado de trabajo (Sigal y Wentzel, 2005).<sup>5</sup>

En los últimos años varios países han modificado sus sistemas. Es el ejemplo del Reino Unido y Australia que implementaron políticas de unificación de los sistemas binarios. Por otra parte,

---

2 García de Fanelli, A. y Trombetta, A. (1996). "Diferenciación institucional y reformas curriculares en los sistemas de Educación Superior". Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.

3 Gómez Campo, V. y Tenti Fanfani, E. (1989). "Universidad y Profesiones. Crisis y Alternativas". Buenos Aires: Miño y Dávila.

4 Brunner, J.J. (2005). Tendencias recientes de la educación superior a nivel internacional: marco para la discusión sobre procesos de aseguramiento de la calidad. IESALC/UNESCO.

5 Sigal, V. y Wentzel, C (2005). "Aspectos de la educación superior no universitaria. La formación técnico profesional: situación nacional y experiencias internacionales" en Sigal y Dávila (coords): La educación superior no universitaria en la Argentina. Buenos Aires: Siglo XXI editores, IESALC, Universidad de Belgrano.

en muchos países con sistemas binarios va cobrando importancia la articulación entre educación superior universitaria y no universitaria a través de diversos mecanismos que facilitan la continuación de estudios. La articulación entre ambos subsectores se presenta como un mecanismo para aumentar la movilidad estudiantil y abrir opciones educativas que redunden en mejores posibilidades laborales (Alvarez y Dávila, 2005).<sup>6</sup>

La diversificación de los sistemas de educación superior fue y sigue siendo materia de debate. Desde las posiciones críticas se argumenta que la diversificación constituye una forma de reproducción de la desigualdad social debido a que el origen socioeconómico de la matrícula no universitaria es generalmente más bajo que el de la universitaria y el título tiene menor reconocimiento social y por lo tanto salarial. Otros autores observan beneficios en la medida que la diferenciación es una respuesta tendiente a la equidad porque logra abrir las puertas de la educación superior a una mayor cantidad de estudiantes y, de no existir, se excluiría a gran parte de los sectores menos favorecidos.

Lo cierto es que más allá del debate teórico, la realidad evidencia diversos matices y una gran variabilidad entre los países que, entre otros aspectos, depende de la calidad de la oferta en cada uno de los subsectores, así como también del grado de articulación entre los mismos.

Desde otro punto de vista, la diversificación institucional puede entenderse como una oferta de mayores opciones educativas para los alumnos, así como también de mayores oportunidades laborales para profesores e investigadores. Asimismo, promueve también una mayor diversificación en la generación de conocimiento para el desarrollo productivo, económico y social, en contextos económicos y sociales de creciente complejidad. Por su parte, la existencia de sistemas diversificados que dan lugar a instituciones diferentes favorece la pluralidad, la libertad de enseñanza y la proliferación de diferentes enfoques y perspectivas.

## 2. La internacionalización de la Educación Superior

La internacionalización de la Educación Superior se concreta principalmente a través de dos vías: la movilidad de estudiantes, académicos y profesionales y la expansión de la oferta educativa transnacional.

### MOVILIDAD

La creciente movilidad de estudiantes, académicos y profesionales entre países constituye una forma cada vez más frecuente de internacionalización de la educación superior. La con-

---

6 Alvarez, M. C. y Dávila, M. (2005): "La articulación entre la educación superior universitaria y no universitaria en la Argentina", en Sigal y Dávila (coords): La educación superior no universitaria en la Argentina. Buenos Aires: Siglo XXI editores, IESALC, Universidad de Belgrano.

secuencia más visible de este fenómeno es la articulación e integración entre los diferentes sistemas nacionales con el objetivo de facilitar esta movilidad. En este sentido, un ejemplo es la creación del Área de Educación Superior Europea que se concretará en el año 2010.

Este proceso de reforma de la Educación Superior europea comienza a reglamentarse a partir de la Declaración de la Sorbona de mayo del 98 y la Declaración de Bologna de junio de 1999. La integración educativa se facilita a través de la organización de los estudios universitarios en ciclos de grado/posgrado, como en el modelo estadounidense. Esto permitió disminuir la duración de los estudios en países con tradición en curriculum largos sin salidas intermedias. Se crearon primero dos ciclos: grado y master. Después se incorporó el doctorado configurando una estructura de tres ciclos.

Inicialmente el proceso de integración tuvo grandes dificultades debido a la gran diversidad de programas y estructuras. Por esta razón, se creó el sistema de crédito europeo (European Credit Transfer System) como base para la transferencia y el reconocimiento de estudios. El mismo se considera el aprendizaje global proveniente de todo el trabajo agregado del estudiante y no las horas de docencia exclusivamente; incluye por tanto las horas lectivas, las horas de prácticas o laboratorios y el tiempo de estudio personal y de preparación de exámenes. De esta forma, facilita la integración de los programas a partir del reconocimiento de titulaciones y períodos de estudio, así como también la movilidad de estudiantes entre países (Barsky y Dávila, 2004).<sup>7</sup>

Otras reformas se abocaron al desarrollo de la educación continua, la reformulación de programas y creación de carreras con mayor énfasis en la capacidad de empleabilidad y articulación con el mundo productivo, y en una última etapa la integración a nivel de investigación con la creación de un Área de Investigación europea articulada al Área de Educación Superior Europea.<sup>8</sup>

Estos procesos de integración son producto de un largo trayecto no exento de conflictos, y fueron posibles por la existencia de un alto grado de coordinación entre gobiernos e instituciones y la participación de las comunidades académica y estudiantil, así como también por el desarrollo de sistemas de aseguramiento de la calidad y de información.

Por lo general, la realidad internacional muestra que los mayores avances en cuanto a movilidad se concretan en la movilidad de académicos y estudiantes, mientras que hay mayores dificultades para la movilidad de profesionales.

Según Del Bello y Mundet (2004),<sup>9</sup> el sistema universitario latinoamericano presentaría las siguientes características dominantes que dificultan la movilidad: i) limitada o nula compabili-

7 Barsky, O. y Dávila, M. (2004). "Las carreras de posgrado en la Argentina", en Barsky, Sigal y Dávila (coords), Los desafíos de la Universidad Argentina. Buenos Aires: Universidad de Belgrano, Siglo XXI editores.

8Declaraciones de: La Sorbona (1998), Bologna (1999), Praga (2001), Berlín (2003), Bergen (2005) y Londres (2007).

9 Del Bello, J.C. y Mundet, E. (2004), "Alternativas para facilitar la movilidad de estudiantes, egresados y docentes en el sistema universitario de América Latina", en Barsky, Sigal y Dávila (coords), Los desafíos de la Universidad Argentina. Buenos Aires: Universidad de Belgrano, Siglo XXI editores.

dad de los sistemas nacionales, ii) inflexibilidad curricular, escasa interdisciplinariedad, proliferación de títulos y extensa duración de las carreras de grado, iii) marcos regulatorios restrictivos que acotan la autonomía universitaria dado que las regulaciones estatales intervienen en la validez nacional de los títulos e incluso en muchos casos, en los contenidos curriculares, iv) limitados sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad, aunque en los últimos años se han creado agencias nacionales de evaluación de la calidad universitaria, v) reserva de mercado para profesionales universitarios nacionales.

De acuerdo a estos autores, el Estado, en su afán hiperregulatorio restringe el ejercicio profesional de extranjeros egresados de otros países y encuentran en los Colegios Profesionales un fuerte aliado promotor de políticas protectivas y restrictivas a la competencia externa. Incluso los títulos de extranjeros graduados en un país (ej. México y Argentina) absurdamente no habilitan al ejercicio profesional en el territorio donde se han formado.

Asimismo, este fenómeno plantea un dilema en la medida que es necesario compatibilizar dos intereses contrapuestos: instrumentar mecanismos que permitan un reconocimiento rápido y ágil de los títulos universitarios para promover la movilidad profesional, por un lado, y por otro, garantizar que el reconocimiento del título sea el resultado de un análisis y evaluación de la formación del titulado, lo que demanda mecanismos complicados que desalentarían la movilidad.

Entre la variedad de políticas que usualmente aplican los distintos países para el reconocimiento de títulos estos autores proponen la acreditación como medida que permite conciliar estos dos objetivos en teoría contrapuestos. En este sentido, la acreditación es un mecanismo tendiente a producir un reconocimiento automático sobre la base de la confiabilidad de la formación que garantiza. La acreditación de la calidad tanto a nivel institucional como de carreras permitiría lograr una efectiva y ágil movilidad tanto estudiantil como de académicos y profesionales. Indudablemente no puede aplicarse a todas las carreras, ni resulta indispensable en todos los casos, sino que sería más conveniente y eficiente limitar la aplicación del sistema a aquellas cuyo ejercicio pudiere comprometer el interés público al poner en riesgo de modo directo a la sociedad.

En este contexto fue que los países del MERCOSUR aprobaron acuerdos para facilitar la movilidad de académicos y para la realización de estudios de posgrado.<sup>10</sup> Por otra parte, con el objetivo de promover la movilidad de académicos, estudiantes y profesional y al mismo tiempo garantizar la calidad fue que a nivel del MERCOSUR se implementó el Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA).

El MEXA es, como su nombre lo indica, un mecanismo experimental implementado para evaluar y acreditar carreras de grado universitario que en una primera instancia se aplicó a las

---

10 Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países Miembros del Mercosur, en la República de Bolivia y en la República de Chile (1999); y Protocolo de Integración Educativa para el seguimiento de Estudios de posgrado en las Universidades en los Países del Mercosur (1996).

carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina. Tiene el objetivo de mejorar la calidad de la educación superior e intenta promover el reconocimiento recíproco de títulos de grado universitario entre los países del MERCOSUR, sin embargo, hasta el momento solamente para fines académicos. En este mecanismo los diplomas de las instituciones participantes no son revalidados para el ejercicio profesional.

También como iniciativa de movilidad académica, se ha comenzado a implementar el Programa de Movilidad Académica Regional para Cursos Acreditados (MARCA).<sup>11</sup> En el mismo pueden participar las instituciones que acreditaron a través del MEXA. El objetivo es promover el intercambio de alumnos, docentes, investigadores y gestores.

Sin duda, ha habido grandes avances en términos de movilidad pero estos aún son insuficientes. Hasta ahora las políticas de movilidad a nivel de MERCOSUR se han centrado principalmente en la movilidad académica, quedando pendiente la promoción de mecanismos institucionales que incentiven la movilidad de profesionales.

La educación y los servicios profesionales continúa siendo un área relativamente protegida por disposiciones legales y gubernamentales, aún en un mundo crecientemente abierto al comercio internacional. Existen múltiples barreras para la provisión de servicios profesionales. Entre ellas se puede mencionar la negativa a reconocer las credenciales y calificaciones obtenidas en otro país, o el establecimiento de exigencias de estudios o prácticas adicionales excesivas para otorgar el reconocimiento necesario; la dificultad para obtener información acerca de los requisitos para obtener el reconocimiento; requisitos como la ciudadanía o la residencia en el país para poder ejercer una profesión (Lemaitre y Atria, 2004).<sup>12</sup>

En el MERCOSUR concretamente, entre otras, se pueden mencionar como dificultades: la falta de reciprocidad y de normas ágiles de reconocimiento y exigencias de permiso de residencia. El procedimiento de reválida del título consiste en la presentación ante el respectivo Ministerio de Educación para la certificación y legalidad del título presentado, pasando luego por la universidad nacional para evaluar el plan de estudios realizado en la universidad de origen y decidir si se otorga la reválida o se exige mayores estudios, con ampliación de lo estudiado o con nuevas materias. Por ejemplo, en Argentina una reválida puede conllevar de 1500 a 2000 u\$s de gastos (fotocopias, traducciones, legalizaciones, etc.) con un plazo mínimo de 1 a 2 años en tanto en Brasil implica alrededor de 3000 u\$s y no menos de 2 años.<sup>13</sup> Paradójicamente, el profesional no está autorizado al ejercicio de su profesión hasta tanto no pague y espere un par de años por la autorización, lo que exige que busque y realice un trabajo diferente a aquel para el cual se formó.

---

11 XXVII Reunión de Ministros de Educación, 19 de noviembre de 2004.

12 Lemaitre, M. J. y Atria, J. T. (2004). Antecedentes para la legibilidad de títulos en países latinoamericanos. CINDA-IESALC/UNESCO.

13 [http://www.copitec.org.ar/ciam/normas/CIAM\\_APLICACION.htm](http://www.copitec.org.ar/ciam/normas/CIAM_APLICACION.htm)

En este sentido, constituye un avance la aprobación del proyecto de Ejercicio Profesional Temporario en septiembre de 1998. La Resolución N° 28 constituye un sistema marco que permite el reconocimiento recíproco de habilitaciones entre entidades de fiscalización del ejercicio profesional de los países del MERCOSUR pero exclusivamente para el ejercicio profesional temporario, regulándose el ejercicio con carácter permanente por la legislación nacional vigente en cada país. Esta resolución está inserta dentro de lo establecido por el Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios, y está basado en los artículos VI y VII del GATS y en las directrices para servicios de contabilidad de la Organización Mundial de Comercio (S/WPPS/W/12, S/L/64 y documentos WTO complementarios).<sup>14</sup>

De acuerdo a lo expresado, la promoción de la movilidad de profesionales hasta ahora se ha limitado al ejercicio profesional temporario (por un plazo no mayor a dos años) y a profesionales en relación de dependencia (con contrato de trabajo). Esta medida es totalmente insuficiente en un contexto de globalización de los mercados laborales que implica la transformación de los espacios laborales debido a la creciente incorporación de las TIC, una mayor complejidad de las relaciones laborales, y más flexibilización y rotación de los equipos de trabajo. Estas exigen una institucionalización adaptada a las necesidades de estos tiempos que contribuya a regular estos procesos pero sin inhibirlos.

El problema sin duda no está exento de dificultades en la medida que, como fue planteado anteriormente, es necesario conciliar objetivos contrapuestos: la calidad del servicio profesional que garantice seguridad a la sociedad y minimice los riesgos, por un lado, y los derechos y libertades individuales de residencia, trabajo y estudio.

Sin embargo, la excesiva regulación existente, en la medida que implica restricciones para el ejercicio laboral, entre otros problemas, puede acentuar las distorsiones en los mercados laborales, afectando mayormente a aquellos grupos sociales que por diversas razones –género, edad, sociales, etc.- tienen más dificultades de inserción laboral.

A su vez, la movilidad es un instrumento estratégico para generar mayores posibilidades de integración internacional concreta, que además otorga beneficios para el desarrollo económico y social y el desarrollo del conocimiento. La regulación implica riesgos en la medida que puede inhibir este potencial. En gran parte la integración internacional fracasa porque los espacios y mecanismos de integración son pensados a través de lógicas nacionales cerradas y anacrónicas que presentan una gran incomprensión de estos nuevos fenómenos. La migración de profesionales que es otro proceso vinculado es vista como un problema a solucionar y revertir – se habla de “fuga de cerebros”- y no se piensa como oportunidad para la integración. En las propuestas

---

14 Ver MERCOSUR, Grupo Mercado Común, diciembre de 1997, Protocolo sobre Comercio de Servicios; MERCOSUR, Reunión Especializada de Ministros de Educación, junio de 1998, Memorandum de Entendimiento sobre Sistema de Acreditación de Títulos Universitarios; CIAM, septiembre de 1998, Resolución No. 28 sobre Servicios Profesionales Temporarios.

de políticas de integración en general no participan los emigrantes e inmigrantes, que no son considerados más que como “población problema”. Por otra parte, existe una miopía absoluta sobre las nuevas formas de trabajo internacional que crecientemente se están desarrollando y que son ajenas a los diagnósticos de políticas de integración.

Entonces, es necesario pensar mecanismos diferentes a los tradicionales para institucionalizar estos nuevos procesos pero adaptados a las necesidades del siglo XXI y no al contexto de los estados del siglo XX o a los intereses de corporaciones feudales. Se necesitan instrumentos innovadores que contribuyan a corregir los problemas y no a acentuarlos. Entre otros, podrían implementarse mecanismos permanentes de monitoreo de los mercados laborales de manera de identificar las nuevas características, los eventuales problemas y distorsiones y así facilitar la generación de soluciones para corregirlos.

Por otro lado, sería conveniente que la reglamentación estipule claramente los objetivos de la regulación, las instituciones que tendrían esa atribución y además que prevea los mecanismos para evaluar que se cumplan efectivamente esos objetivos y las sanciones correspondientes en caso de que no se ajusten a lo establecido.

## **EDUCACIÓN TRANSNACIONAL**

La oferta educativa transnacional es cada vez más amplia. La internacionalización de los estudios se produce a través de la expansión de las actividades docentes fuera de su territorio mediante el establecimiento de sedes físicas o programas de educación a distancia. En muchos casos el crecimiento de la oferta transnacional se produce en asociación con instituciones nacionales, siendo un mecanismo frecuente, la doble titulación.

Este fenómeno está generando una industria de exportación de servicios de educación superior, que genera dificultades para regular y controlar la calidad de la oferta transnacional, siendo mayor el problema con la educación virtual.

Otras dificultades se presentan debido a que la educación superior al formar parte del sector educativo, integra uno de sectores contemplados en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), administrado por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y que trabaja en la eliminación o disminución de barreras arancelarias que inhiben el flujo de servicios. Existe una gran polémica en torno la liberación de los servicios educativos. Desde las comunidades universitarias nacionales hay una fuerte oposición en la gran mayoría de los países. Incluso desde los gobiernos existen reparos dado que la liberalización de los servicios implicaría la pérdida del control sobre la educación nacional. Por otra parte la implementación del acuerdo dificultaría más la regulación y el control de la calidad de una oferta transnacional que ya de por sí, sin la existencia del AGCS, tiene serias dificultades para este propósito.

La internacionalización ha contribuido a una transformación paulatina de los sistemas de educación superior en diversos aspectos. Las diversas formas de internacionalización han puesto en evidencia la necesidad de sistemas para evaluar y acreditar la calidad, de manera de generar mecanismos de coordinación entre la oferta educativa de los distintos países. Todos los países han venido desarrollando sistemas de aseguramiento de la calidad, que si bien presentan diferencias, también cuentan con varios puntos en común, como se verá posteriormente.

Por otra parte, la internacionalización genera mayor competencia para las instituciones nacionales. Estas deben transformarse y generar nuevos mecanismos que le permitan adaptarse a la nueva realidad. Entre otras estrategias las universidades han incrementado la oferta de educación virtual. La educación virtual tiene grandes beneficios en la medida que permite ampliar la cobertura y aumentar la oferta educativa en zonas apartadas y poco densas. Los habitantes del medio rural son claros beneficiarios de este tipo de oferta. También las personas que trabajan y quieren estudiar. La educación virtual favorece la capacitación de quienes trabajan.

Entre otras ventajas y con el debido control de calidad, la educación transnacional, al traer a las sedes nacionales la oferta de las principales universidades del mundo, abre oportunidades educativas a estudiantes que no tienen recursos suficientes para pagar sus estudios y estadía en el extranjero o que no tienen posibilidades de viajar y vivir en otro país durante varios años porque deben afrontar responsabilidades laborales y familiares.

### **3. Las transformaciones en la enseñanza, la investigación y la vinculación con el sector productivo**

En las últimas décadas, y muy vinculados a la situación expuesta en el capítulo anterior, se han ido produciendo de manera creciente una serie de transformaciones en las instituciones universitarias, sus funciones y su relación con la sociedad. Se observan, entre otros, cambios en la enseñanza, tanto en la metodología como en los programas y planes de estudio, desarrollo de las carreras de posgrado y transformaciones en la investigación, cambios en la gestión institucional y nuevas formas de financiamiento, así como también una mayor vinculación con el sector productivo.

Estas transformaciones se explican por distintos factores, tales como, el desarrollo científico y tecnológico, el impacto de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la educación, las transformaciones económicas y sociales producto de la globalización económica y financiera y los cambios en los mercados laborales.

En los mercados laborales se observa una nueva dinámica de mayor complejidad con nuevas ocupaciones, otras que desaparecen, y otras que están en permanente transformación. Se modifican las prácticas laborales, los lugares de trabajo y las relaciones laborales. La globalización

genera también una mayor migración de trabajadores. Estos cambios plantean nuevas y mayores demandas a los sistemas educativos que se expresan en la transformación de los programas de enseñanza y los planes de estudio, con una mayor diversificación de áreas del conocimiento, el surgimiento de nuevas disciplinas y nuevas carreras, y una creciente interdisciplinariedad y flexibilidad en los planes de estudio.

Asimismo, producto de esta necesidad hay una mayor articulación entre la educación y el mundo del trabajo. Las prácticas laborales en las empresas tienen una creciente relevancia para la formación profesional y por lo tanto son cada vez más incorporadas en los programas de estudio. También se desarrolla la educación continua con el objetivo de garantizar oportunidades de educación para todas las personas a lo largo de su vida, facilitando así la transición entre estudio y trabajo y la movilidad de los estudiantes dentro y entre instituciones. La internacionalización de la educación, a partir de la integración de los sistemas educativos y la movilidad de estudiantes, académicos y profesionales es también una respuesta a estos procesos de globalización económica y exige por parte de los gobiernos, políticas activas para su promoción.

Por otro lado, la creciente complejidad producto de una mayor internacionalización plantea más problemas interdisciplinarios y globales, y por lo tanto, exige equipos interdisciplinarios e internacionales. Hay un cambio de paradigma en la producción y transmisión del conocimiento que va transformando las formas tradicionales de investigación y docencia en las universidades.

De acuerdo a Claudio Rama (2006)<sup>15</sup> en las últimas décadas del siglo XX, con el crecimiento de la oferta privada, los países desarrollaron modelos duales de educación superior. Este modelo fomenta la competencia por alumnos y recursos entre los sectores público y privado. Según este autor, actualmente estamos en transición hacia un nuevo modelo que implica la llegada de un nuevo actor: la educación transnacional, que va a incidir en la transformación de los sistemas nacionales en la medida que van a necesitar adaptarse a competir con nuevos actores.

El desarrollo del conocimiento exige una mayor especialización y esta necesidad produce el crecimiento de las carreras de posgrado. Esta expansión de las carreras de posgrados se relaciona a la demanda de personal calificado por parte del estado y el sector productivo. También se incrementa el financiamiento estatal y privado para carreras de posgrado, y se desarrollan sistemas de becas.

Las transformaciones más importantes ocurren primero y en mayor grado a nivel de posgrado. Esto se debe principalmente a que es el nivel más flexible y por lo tanto es menos complejo transformarlo. Más allá de las diferentes tradiciones disciplinarias que se desarrollan de acuerdo a la influencia de las legislaciones, las políticas y los mercados nacionales, se evidencian claramente las tendencias mencionadas: aparición de nuevas disciplinas, interdisciplinariedad,

---

15 Rama, Claudio (2006). *La Tercera Reforma de la educación superior en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de la Cultura Económica.

especialización, internacionalización (Barsky y Dávila, 2004).<sup>16</sup>

El proceso de internacionalización tiene una gran intensidad a nivel de posgrado, sobre todo con el crecimiento de la oferta virtual. Sin embargo, existen todavía dificultades para la movilidad por el desarrollo diferencial entre países. En las últimas décadas la mayoría de los países en diversos grados han desarrollado distintas políticas para expandir sus sistemas de posgrado siguiendo como modelo el sistema estadounidense —originado en el sistema británico-estructurado en el doctorado. En este país la masificación y la necesidad de salidas laborales más rápidas generaron un crecimiento en el número de doctorados. Paralelamente a su expansión se disminuyó la duración y exigencia de las maestrías, aplicando políticas que contribuyeran a la transformación gradual y coherente del conjunto del sistema.

El espacio de integración de la educación superior en la Unión Europea se configuró siguiendo el mismo esquema. Este proceso implicó -y aún implica- dificultades y conflictos en la medida que fue necesario adaptar los sistemas de educación superior europeos y en especial disminuir la duración de las carreras de grado de cinco a seis años en los países de la Europa continental.

En América Latina los sistemas de educación superior presentan este mismo problema de carreras de grado de larga duración en la medida que siguen la tradición europea. Por otra parte, en algunos países se estructuraron los sistemas de evaluación sobre el doctorado como sinónimo de calidad, a partir de la exigencia de este nivel de estudios a los docentes e investigadores para acceder a algunos cargos y concursar por recursos. Esto genera algunos problemas en un contexto de escasa oferta de doctorados, cuando además algunos también apostaron a políticas para incentivar la expansión de maestrías, como en el caso argentino que reglamentaria se exige una alta carga de cursos a cumplir en este tipo de carreras. Estas políticas contradictorias generan distorsiones en los sistemas nacionales de educación superior, en la medida que los académicos con doctorado son pocos y generalmente pertenecen a aquellas áreas disciplinarias en las cuales este nivel de estudios se desarrolla tradicionalmente como las Ciencias Exactas y Naturales. En algunos casos, cuando la distribución de recursos económicos se asocia a criterios de evaluación que jerarquizan el doctorado, estas áreas disciplinarias terminan concentrando la mayor parte de los recursos planteando un problema de inequidad distributiva y generando distorsiones en los desarrollos de las áreas disciplinarias y las profesiones (Barsky y Dávila, 2004).<sup>17</sup>

Otro problema se presenta con la fuerte orientación académica de los posgrados. En Estados Unidos existen doctorados y maestrías con orientación académica y otros con orientación profesional que preparan profesionales para desempeñarse en el sistema productivo. Sin embargo, en la región los doctorados, siguiendo la tradición, tienen un importante sesgo académico y no hay en general políticas que incentiven el desarrollo de doctorados profesionales. Incluso a nivel de

16 Barsky, O. y Dávila, M. (2004). "Las carreras de posgrado en la Argentina". Op. cit.

17 Barsky, O. y Dávila, M. (2004). "Las carreras de posgrado en la Argentina". Op. cit.

maestrías ha existido una gran resistencia al desarrollo de orientaciones profesionales.

Por otra parte, en un contexto en permanente transformación como el actual, los límites entre las orientaciones académica y profesional son cada vez más difusos. Una formación de calidad implica múltiples interrelaciones entre el mundo académico y el profesional, e implica también la necesidad de trabajos grupales en los cuales los diferentes integrantes desarrollen distintos roles. A pesar de que aún siguen imponiéndose concepciones que plantean límites rígidos entre la docencia, la investigación y la práctica profesional, hay una tendencia a revertir estos paradigmas cada vez más obsoletos. Actualmente, la investigación universitaria es demandada por los estados y también por los sectores productivos. Esto se debe a que la investigación y en particular la innovación tienen un rol cada vez más relevante en el desarrollo.

Los estados destinan mayores recursos a investigación. Aumenta también la participación de los sectores productivos, tanto en el financiamiento como en la generación de conocimiento científico y tecnológico. Aumenta la conexión entre los sistemas de educación superior y los sistemas de ciencia y tecnología. El resultado es una creciente articulación entre los sistemas de educación superior, los sistemas de investigación y los sectores productivos, así como también la implementación de políticas activas para promover esta articulación.

Gibbons (1997)<sup>18</sup> sostiene que ha surgido, como alternativa al modo académico tradicional, un nuevo modo de producción de conocimiento que tiene entre otras características: se basa en la producción del conocimiento en los contextos de aplicación, y además implica heterogeneidad de competencias y conocimientos debido a que son los problemas quienes guían la producción de conocimiento y ésta se organiza de manera transdisciplinar. Por otra parte, la gestión de este tipo de conocimientos supone formas no-conventionales de división y organización del trabajo, en general bajo la forma de equipos o redes que van rearticulándose. Asimismo existe una mayor accountability social que determina que los productores de conocimiento responden frente a las partes interesadas y a la sociedad, y no sólo ante la comunidad científica, y vinculado a lo anterior, el sistema de control de calidad es más amplio y ambiguo que la sola publicación académica sujeta a la revisión por pares.

Debido al crecimiento y la diversificación de los ámbitos de producción del conocimiento se vuelven necesarias las alianzas entre instituciones a nivel nacional e internacional. Este fenómeno determina la generación de redes entre universidades a nivel nacional e internacional, y entre universidades y empresas. Cobra mayor importancia el conocimiento práctico y del acceso al conocimiento práctico. Por otra parte, la complejidad que adquieren los problemas requiere soluciones desde varias disciplinas. Es por eso que se pasa de una investigación centrada en áreas disciplinarias a otra centrada en los problemas.

---

18 Gibbons, M. et al. (1997). La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas. Barcelona: Pomares, Corredor.

También se produjeron importantes cambios en las modalidades de financiamiento. Hay nuevas y diversas fuentes de financiamiento como el cobro de aranceles en las universidades estatales, con una mayor difusión en estudios de posgrado, un mayor financiamiento de las empresas, la creación de fondos de becas y el financiamiento asociado a la evaluación de la calidad. Desde los estados se generan incentivos impositivos para promover el financiamiento de las empresas a la educación superior. Y también se incentiva el financiamiento estatal ligado al cumplimiento de objetivos estratégicos.

En este contexto se produce una marcada y creciente vinculación entre la educación superior y los sectores productivos a través de diversas modalidades, tales como, financiamiento de empresas para estudios e investigación, pasantías de estudiantes, consultorías y asesoramiento, cursos para empresas, oferta laboral para egresados. Esta tendencia se explica por distintas razones. Por un lado, la existencia de políticas de incentivo debido al especial interés desde el estado y también las universidades en promover el vínculo entre universidades y empresas de manera de generar fuentes alternativas de financiamiento. Por otra parte, también hay interés y por lo tanto incentivo desde las empresas y las propias instituciones debido a las características que asume actualmente la generación de conocimiento (Dávila, 2002).<sup>19</sup> La creciente importancia del conocimiento aplicado y generado en el ámbito productivo exige a las universidades generar mecanismos de cooperación que posibiliten el acceso a este conocimiento tanto para llevar adelante una investigación pertinente como para adecuar la formación de profesionales al contexto actual. Por otra parte, las empresas tienen una mayor necesidad de contar con el conocimiento generado en las universidades, en particular las universidades cuentan con ventajas para la generación de conocimiento básico.

Hay cada vez mayor consenso entre los especialistas sobre la necesidad de destinar mayores recursos públicos a la educación superior, planteo que se sostiene por las exigencias que implican la masificación de los estudios, así como la transformación del paradigma productivo que demanda recursos calificados para producir conocimiento y para difundirlo y aplicarlo en un contexto de creciente inserción internacional ligada a estos cambios. De acuerdo a Sánchez Martínez (2004),<sup>20</sup> hay una revisión de las razones que en la década pasada se esgrimieron para disminuir el financiamiento de la educación superior. Estos argumentos se basaron principalmente en dos vertientes: a) la baja tasa de retorno económico de la educación superior respecto a otros niveles educativos y b) razones de inequidad debido a que quienes acceden son los sectores más acomodados pero generalmente con el financiamiento de amplios sectores sociales.

El cuestionamiento actual de estas razones se basa en varias razones. Primero, si bien la

---

19 Dávila, M. (2002). La construcción de la vinculación Universidad-Sector Productivo-Estado en la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires: la apertura al medio como eje de transformación institucional. Buenos Aires: Tesis de Maestría, FLACSO.

20 Sánchez Martínez, Eduardo (2004). "El financiamiento: asunto clave de todas las agendas", en Marquis, C. (comp.) La Agenda Universitaria. Propuestas de políticas públicas para la Argentina. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

tasa de retorno económico es menor respecto a otros niveles educativos, hay una subestimación de la tasa de retorno social. La educación superior es de interés público porque genera desarrollo económico y social, movilidad social, así como también sociedades más democráticas y plurales. Segundo, las necesidades que como ya se planteó genera el cambio de paradigma productivo que exige una mayor competitividad a nivel nacional e internacional. El desarrollo implica la necesidad de intervención estatal en aquellas áreas que son de interés social pero que tienen baja rentabilidad económica y por lo tanto no interesan al sector productivo. Finalmente, la inequidad de los sistemas de educación superior no debería ser razón para disminuir el financiamiento sobre la educación superior sino para aplicar políticas que corrijan sus causas.

#### **4. Los procesos de evaluación y acreditación de la calidad**

La evaluación y acreditación de la calidad ha tenido una firme expansión a nivel internacional en las últimas décadas. Actualmente la gran mayoría de los países cuenta con sistemas de aseguramiento de la calidad que, más allá de los diversos matices nacionales, cuentan con algunos aspectos comunes: i) es gestionado por una agencia más o menos autónoma de carácter público; ii) el proceso de evaluación o acreditación se inicia con una auto-evaluación, complementada con una evaluación externa realizada por pares; iii) el sistema de evaluación se basa en la definición de estándares mediante el acuerdo entre los principales actores; iv) el proceso se aplica periódicamente (Brunner, 2005).<sup>21</sup>

En sus inicios estos procesos han generado resistencia al interior de los sistemas de educación superior. Gran parte de los conflictos giran en torno al principio de autonomía. La naturaleza autónoma de la Universidad es una idea con amplia legitimidad que tradicionalmente se ha considerado la fuerza impulsora de la calidad académica. Sin embargo, es un punto de debate en la educación superior actual la tensión entre la autonomía y la necesidad de responder a demandas de la sociedad. La autonomía no implica aislamiento del entorno ni impermeabilidad a requerimientos de los actores sociales con los que se relaciona.

Si bien el marco de autonomía institucional favorece los desarrollos académicos, no puede asumirse que la calidad se produce naturalmente de los insumos o procesos utilizados por las instituciones. Desde el exterior no solamente vienen amenazas sino estímulos e incentivos, muchas veces necesarios para el logro de la excelencia. Por esta razón, los distintos países han instrumentado mecanismos para el aseguramiento de la calidad con el involucramiento de las instituciones universitarias (Levy, 1994).<sup>22</sup>

---

21 Brunner, J.J. (2005). Tendencias recientes de la educación superior a nivel internacional: marco para la discusión sobre procesos de aseguramiento de la calidad. IESALC/UNESCO.

22 Levy, Daniel C. (1994). "Vino viejo en botellas nuevas" en Salvador Malo y Samuel Morley (eds.) La educación superior

La acreditación es un mecanismo respetuoso de la autonomía de las instituciones universitarias y de la libertad de enseñanza en la medida que se sustenta en la auto-evaluación y en la auto-regulación de las instituciones y siempre que las evaluaciones externas tengan en cuenta las peculiaridades de las diferentes misiones institucionales. Por otra parte, la experiencia internacional indica que un factor de éxito en el diseño e implementación de mecanismos de evaluación y acreditación ha sido siempre la colaboración entre los gobiernos y las instituciones universitarias. (Landoni Couture y Martínez Larrachea, 2006).<sup>23</sup>

A pesar de que inicialmente generaron diversos grados de resistencia, son procesos que lograron desarrollarse y adaptarse a los sistemas educativos de manera tal que fueron logrando mayores niveles de aceptación. Existen diferentes factores que contribuyen a definir esta tendencia y que al mismo justifican su necesidad.

El crecimiento de la demanda ha provocado una expansión y diversificación de la oferta, generando sistemas más complejos y esto presiona por mecanismos que aseguren la calidad. Por otra parte, la explosión del conocimiento en cantidad y calidad transforma la función educativa de las universidades y promueve la internacionalización. La educación superior se ha vuelto un instrumento estratégico para generar desarrollo económico y social, integración y competitividad a nivel internacional. Y esto implica más requerimientos de calidad y pertinencia en relación a la demanda del mercado y las estrategias de desarrollo de los países. Asimismo, ante la masividad de los sistemas y la insuficiencia de los recursos estatales, se ha ido generalizando la necesidad de racionalizar el financiamiento de la educación superior.

Otro factor cada vez más determinante es el rol de las Agencias Nacionales de Acreditación en la internacionalización de la Educación Superior. Estas agencias se vuelven indispensables en la generación de parámetros comunes que permitan evaluar conocimientos para sostener la movilidad de estudiantes, académicos y profesionales e integrar los sistemas educativos.

En los países de la región ha surgido en la última década y media un conjunto de agencias, organismos o mecanismos que tienen a su cargo la gestión de las políticas orientadas a la evaluación, la acreditación y la garantía de la calidad. Un primer modelo de agencias de evaluación que se han creado en la región (que podrían ejemplificar los casos chileno, colombiano y argentino) incluye la participación en la agencia, de organismos públicos, estatales y descentralizados, dotados de independencia técnica e integrados por representantes de los actores sociales y políticos, tales como el Poder Ejecutivo, el Parlamento, las Universidades públicas y privadas y el sector académico. Un segundo modelo, aunque más reciente y aun de importancia marginal,

---

en América Latina: Testimonios de un Seminario de Rectores. Washington: BIDUDUAL

23 Landoni Couture, P. y Martínez Larrachea, E. (2006). La institucionalidad de la acreditación: ¿hacia donde vamos? La autonomía universitaria y el rol del ministerio de educación. Montevideo, 5 y 6 de Abril de 2006: IESALC/ UNESCO - Consejo de Rectores de Universidades.

es el conformado por agencias de acreditación conformadas por grupos de universidades, por lo general las instituciones del sector privado, aunque no exclusivamente. La experiencia regional, globalmente considerada, tiende a seguir un modelo general similar al europeo, basado en un proceso endógeno de autoevaluación, evaluación externa y mejoramiento continuo o aplicación para la acreditación. (Landoni Couture y Martínez Larrachea, 2006).<sup>24</sup>

El desarrollo de los sistemas de aseguramiento de la calidad generalmente ha implicado diferentes conflictos. Entre los aspectos más controversiales, se plantea: i) el carácter voluntario u obligatorio de la evaluación, y en el primer caso si debería ser obligatoria para determinados programas; ii) la existencia de un procedimiento diferenciado para distintos sectores y jerarquías de instituciones; iii) si se debe asegurar solamente estándares mínimos de calidad o reconocer calidades diferenciales o méritos especiales; iv) si los resultados de la evaluación deben ser usados por el gobierno para la asignación de recursos públicos.

Estos conflictos se asocian a la definición de los estándares de acreditación y las características de su aplicación. Están vinculados a las características intrínsecas de cada sistema y a las dificultades de adaptación que conlleva la aplicación de un procedimiento nuevo y complejo, pero no son ajenos a la disputa por espacios de poder al interior de los sistemas de educación superior. Por lo general, se presentan diversos grados de polémica entre y al interior de las diferentes áreas disciplinarias. La definición de criterios comunes inevitablemente va a favorecer a algunas disciplinas frente a otras, y las ventajas serán mayores en los sistemas más rígidos y en aquellos casos en que se generalice su obligatoriedad o estén ligados a la asignación de los recursos públicos.

En este sentido, dos criterios de calidad que se han ido naturalizando y generalizando son los perfiles docentes con título de doctorado y gran cantidad de publicaciones con referato. También son los criterios de calidad clásicos de las Ciencias Exactas y Naturales, pero no se corresponden con las tradiciones de otras áreas disciplinarias, en las cuales otros títulos de posgrado pueden ser más relevantes que un doctorado como es el caso de las especializaciones médicas (Barsky y Dávila, 2004).<sup>25</sup>

Por otra parte, además de las publicaciones existen otros productos que también son de interés económico y social, por ejemplo, en las áreas tecnológicas son importantes las patentes. Y es también de interés social que además de publicaciones que contribuyan al conocimiento internacional, se genere conocimiento para resolver los problemas nacionales y locales.

En este sentido, esta generalización de criterios de calidad que benefician a algunos grupos, genera mayores distorsiones en los sistemas en los casos en que la evaluación se aplica también a la asignación de recursos debido a que algunas áreas disciplinarias terminan con mayor acceso

---

24 Landoni Couture, P. y Martínez Larrachea, E. (2006). La institucionalidad de la acreditación... Op. Cit.

25 Barsky, O. y Dávila, M. (2004). "Las carreras de posgrado en la Argentina". Op. cit.

a recursos que otras. Es lógico que la definición de estándares genere conflictos. Cualquier solución, en este sentido, exige una discusión de mayor alcance que tenga en cuenta las tradiciones y las necesidades de desarrollo de las diferentes áreas disciplinarias.

A los anteriores se suman los conflictos al interior de las disciplinas. En este caso tiene que ver con la definición de criterios que establecen jerarquías entre las distintas actividades y de esta forma benefician a algunos grupos. Por ejemplo, los dos criterios de calidad mencionados –título de doctorado y cantidad de publicaciones con referato- son adecuados al perfil de un investigador. Esto impone la lógica de la investigación por encima de la lógica de otras actividades como la docencia y la experiencia profesional. Una de las consecuencias es que se inhibe el desarrollo de otras actividades como la docencia o el vínculo con la experiencia profesional que para el trabajo académico también resultan relevantes.

En ambos casos –los conflictos entre disciplinas y al interior de las mismas- existe el riesgo de que se impongan visiones únicas que beneficien a algunos actores por encima de las necesidades del sistema de educación superior y del conjunto de la sociedad. En este sentido, la Agencia de Acreditación puede llegar a constituir un elemento funcional a esta lógica. Por lo tanto, resulta imprescindible generar mecanismos que contribuyan a corregir este problema como crear varias agencias, evaluar a estas agencias, etc.

Uno de los problemas más importantes vinculados a los procesos de evaluación y acreditación se plantea en el aseguramiento de la calidad de los servicios transnacionales de educación superior, especialmente la regulación de la educación virtual. Brunner (2005)<sup>26</sup> identifica las siguientes dificultades: i) no existe un vínculo claro entre el reconocimiento internacional de títulos y grados y el aseguramiento de la calidad de los programas transnacionales; ii) las agencias nacionales de evaluación y acreditación no poseen una competencia claramente delimitada para intervenir en este ámbito ni cuentan con el personal y los medios adecuados; iii) no existe acuerdo sobre dónde aplicar el aseguramiento, si en el país de origen de los programas transnacionales o en el país de destino de los mismos; iv) no resulta fácil establecer estándares y expectativas concordados para estos programas, cuya institucionalidad adopta frecuentemente formas no-convencionales de provisión del servicio y cuyos métodos de trabajo no se adaptan fácilmente a los esquemas tradicionales de evaluación y acreditación.

Un caso notorio en la región fue el de la American World University (AWU) en Brasil. La AWU está registrada y autorizada por la Secretaría de Estado de Iowa y Hawaii, USA. Posee acreditación nacional e internacional de la WAUC (World Association of Universities and Colleges).

Desde 1997 el Consejo Nacional de Educación de Brasil limita la posibilidad de brindar cursos a distancia al establecer que no serán validados ni reconocidos, para cualquier fin legal,

---

26 Brunner, J.J. (2005). Tendencias recientes de la educación superior a nivel internacional: marco para la discusión sobre procesos de aseguramiento de la calidad. IESALC/UNESCO.

diplomas de grado ni de postgrado (maestrías o doctorados) obtenidos a través de cursos suministrados en Brasil por instituciones extranjeras, especialmente en las modalidades semi-presencial o a distancia, o mediante cualquier forma de asociación con instituciones brasileñas sin una debida autorización de poder público.

Sin embargo, en relación a esa resolución, la AWU afirma no estar instalada en Brasil, sino en el Estado de Iowa y en Hawai (Estados Unidos de América) y no administrar clases en Brasil ya que sus estudiantes se matriculan en AWU (Universidad de Estados Unidos de América) y no en una institución brasileña. Por estos motivos la AWU afirma que la Resolución en cuestión no le es aplicable a su caso (García-Guadilla, Didou Aupetit, y Marquis, 2002).<sup>27</sup>

La internacionalización de la educación superior exige cada vez más tener en cuenta los estándares internacionales. Es así que ya no sólo importan los organismos de acreditación que operan a nivel nacional, sino que van adquiriendo mayor relevancia las redes regionales e internacionales de agencias de acreditación. La promoción de programas de evaluación conjunta entre países como el MEXA en el MERCOSUR contribuyen a desarrollar procedimientos y criterios comunes.

En este sentido, las Agencias Nacionales de Acreditación se vuelven estratégicas e imprescindibles. Asimismo, los países que aún no cuentan con instituciones de evaluación que comprendan y representen al conjunto del sistema están en una situación notoriamente desventajosa para participar en los procesos de integración.

Actualmente las Agencias Nacionales de Acreditación no sólo se han vuelto instituciones relevantes y poderosas a nivel nacional, sino que también constituyen un elemento de reconocimiento internacional del grado desarrollo de los sistemas nacionales de educación superior. La falta de una agencia autónoma y representativa del conjunto del sistema no sólo es un factor de descrédito y desprestigio a nivel internacional, sino que también plantea riesgos para la interrelación y la integración educativa con otros países en la medida que existe una incapacidad de negociar criterios de evaluación ajustados a las necesidades de los sistemas nacionales. Esto genera una situación de vulnerabilidad ante una inevitable internacionalización de la educación superior, pudiendo incluso llegar a implicar la adaptación de manera pasiva a los criterios y lógicas internacionales que no necesariamente contribuyan al desarrollo nacional.

## Reflexiones Finales

Los sistemas de educación superior a nivel internacional presentan un conjunto de características comunes que se van definiendo como tendencias cada vez más marcadas, y que tienen como eje común la transformación de la relación entre estado, universidad y sociedad. En este sentido,

---

27 García-Guadilla, Didou Aupetit, S., Marquis, C. (2002). Nuevos proveedores, educación transnacional y acreditación de la educación superior en América Latina. UNESCO/IESALC

Burton Clark (1984)<sup>28</sup> explica como tendencia la modificación de la coordinación de los sistemas de educación superior desde el control académico y el control político al control de los mercados.

Es una tendencia cada vez más generalizada la aplicación de políticas para promover el aumento de una oferta educativa en cantidad y calidad de manera de responder a las necesidades de la mayor demanda. La expansión se produce a partir de la proliferación de instituciones a nivel público y privado y también a través del crecimiento vertical con el desarrollo de carreras de diferente duración y con distintos objetivos y orientaciones pero articuladas entre sí.

En el contexto actual de creciente internacionalización de la educación superior, esta transformación en la relación entre estado, universidad y sociedad adquiere una nueva dimensión en la medida que también entran en escena y con cada vez más protagonismo instituciones universitarias de otros países. Asimismo, otro factor que incrementa la complejidad es la movilidad de estudiantes, académicos y profesionales que entre otras consecuencias está impulsando la integración de los sistemas de educación superior a nivel internacional.

Ambos procesos provocan una tensión más o menos marcada -según la situación de cada país- ante la resistencia de los sistemas nacionales de educación superior a transformarse para adecuarse a las demandas de la internacionalización. Esta tensión, por otra parte, atraviesa el debate entre los diferentes actores, aumentando la complejidad en la medida que se ven comprometidos diversos intereses. La capacidad para reformar los sistemas nacionales de educación superior e integrarlos internacionalmente depende y está definida por la posibilidad de solucionar esta tensión que explica en gran medida la lentitud y las dificultades para la integración de los sistemas de educación superior en América Latina.

Por otra parte, la configuración de espacios para generar políticas de integración internacional es bastante reciente y está totalmente condicionada a los procesos y las dinámicas de cada país y supeditadas a las lógicas que impone la correlación de fuerzas entre los actores a nivel nacional.

En este sentido, el ámbito del MERCOSUR ofrece un ejemplo de importantes avances, pero insuficientes en materia de la integración internacional de los sistemas de educación superior, hasta ahora con énfasis en políticas que generan algunas condiciones para facilitar la movilidad de profesores y estudiantes, pero no de egresados. La creciente movilidad de estudiantes, profesores y profesionales muestra una realidad en la cual estos procesos están ocurriendo y en un grado mucho más avanzado que su propia institucionalización. De la mano de la globalización económica, se internacionaliza el trabajo, planteando una nueva demanda que exige una respuesta rápida que ha demostrado exceder los tiempos institucionales.

El principal desafío pasa, entonces, por generar políticas efectivas que permitan solucionar las diversas dificultades para la integración. No sólo es necesario institucionalizar espacios para

---

28 Clark, B. (1984). "The Organizational Conception", en Clark, Burton (ed.) *Perspectives on Higher education. Eight Disciplinary and Comparative Views*. University of California Press.

generar esas políticas, sino que también se requiere convocar a todos los actores involucrados. En este sentido, se podrían rescatar algunas lecciones de los procesos internacionales como la integración educativa europea, aprender de sus errores y aciertos, y así poder adelantar camino para la integración de la educación superior latinoamericana.

En el actual contexto internacional la educación superior es cada vez más una herramienta estratégica para el desarrollo nacional, la competitividad internacional y también la integración internacional. La resistencia que se plantea desde algunos sectores a modificar y adaptar los sistemas de educación superior de acuerdo a este nuevo contexto aumenta las debilidades para la integración internacional y afecta la calidad y la pertinencia, en la medida que se sigue manteniendo una oferta educativa conservadora y en muchos casos anacrónica que es funcional a los intereses de algunos grupos pero no a las necesidades de desarrollo del conjunto de la sociedad.

## Referencias

Alvarez, M. C. y Dávila, M. (2005). "La articulación entre la educación superior universitaria y no universitaria en la Argentina", en Sigal y Dávila (coords): La educación superior no universitaria en la Argentina. Buenos Aires: Siglo XXI editores, IESALC, Universidad de Belgrano.

Barsky, O. y Dávila, M. (2004). "Las transformaciones del sistema internacional de Educación Superior", en Barsky, Sigal y Dávila (coords), Los desafíos de la Universidad Argentina. Buenos Aires: Universidad de Belgrano, Siglo XXI editores.

Barsky, O. y Dávila, M. (2004b). "Las carreras de posgrado en la Argentina", en Barsky, Sigal y Dávila (coords), Los desafíos de la Universidad Argentina. Buenos Aires: Universidad de Belgrano, Siglo XXI editores.

Brunner, J.J. (2005). Tendencias recientes de la educación superior a nivel internacional: marco para la discusión sobre procesos de aseguramiento de la calidad. IESALC/UNESCO.

Clark, B. (1984). "The Organizational Conception", en Clark, Burton (ed.) Perspectives on Higher education. Eight Disciplinary and Comparative Views. University of California Press.

Dávila, M. (2002). La construcción de la vinculación Universidad-Sector Productivo-Estado en la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires: la apertura al medio como eje de transformación institucional. Buenos Aires: Tesis de Maestría, FLACSO.

Declaraciones de: La Sorbona (1998), Bologna (1999), Praga (2001), Berlín (2003), Bergen (2005) y Londres (2007).

Del Bello, J.C. y Mundet, E. (2004). "Alternativas para facilitar la movilidad de estudiantes, egresados y docentes en el sistema universitario de América Latina", en Barsky, Sigal y Dávila (coords), Los desafíos de la Universidad Argentina. Buenos Aires: Universidad de Belgrano, Siglo XXI editores.

García de Fanelli, A. y Trombetta, A. (1996). Diferenciación institucional y reformas curri-

culares en los sistemas de Educación Superior, Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.

García-Guadilla, Didou Aupetit, S., Marquis, C. (2002) . Nuevos proveedores, educación transnacional y acreditación de la educación superior en América Latina. UNESCO/IESALC.

Gibbons, M. et al. (1997). La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas. Barcelona: Pomares, Corredor.

Gómez Campo, V. y Tenti Fanfani, E. (1989). Universidad y Profesiones. Crisis y Alternativas. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Landoni Couture, P. y Martínez Larrachea, E. (2006). La institucionalidad de la acreditación: ¿hacia donde vamos? La autonomía universitaria y el rol del ministerio de educación. Montevideo, 5 y 6 de Abril de 2006: IESALC/ UNESCO - Consejo de Rectores de Universidades.

Lemaitre, M. J. y Atria, J. T. (2004). Antecedentes para la legibilidad de títulos en países latinoamericanos. CINDA-IESALC/UNESCO.

Levy, Daniel C. (1994). "Vino viejo en botellas nuevas", en Salvador Malo y Samuel Morley (eds.) La educación superior en América Latina: Testimonios de un Seminario de Rectores. Washington: BIDUDUAL.

Rama, Claudio (2006). La Tercera Reforma de la educación superior en América Latina. Buenos Aires: Fondo de la Cultura Económica.

Sánchez Martínez, Eduardo (2004). "El financiamiento: asunto clave de todas las agendas", en Marquis, C. (comp.) La Agenda Universitaria. Propuestas de políticas públicas para la Argentina. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Sigal, V. y Wentzel, C (2005). "Aspectos de la educación superior no universitaria. La formación técnico profesional: situación nacional y experiencias internacionales", en Sigal y Dávila (coords): La educación superior no universitaria en la Argentina. Buenos Aires: Siglo XXI editores, IESALC, Universidad de Belgrano.

# **REFORMA POLICIAL EN BRASIL: EL ROL DEL SECTOR PRIVADO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE SEGURIDAD**

---

## **THE POLICE REFORM IN BRASIL: THE ROLE OF THE PRIVATE SECTOR ON THE PUBLIC POLICIES ON SECURITY**

---

**Por Gustavo Javier Gómez**

INVESTIGADOR EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES (UNQ) Y DOCENTE EN EL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE GENDARMERÍA NACIONAL ARGENTINA (IUGNA). SU CAMPO DE INVESTIGACIÓN SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE SEGURIDAD, Y LAS RELACIONES ENTRE ESTADO, SOCIEDAD E INSTITUCIONES POLICIALES.

E-mail: [gustavojaviergomez@gmail.com](mailto:gustavojaviergomez@gmail.com)

### **RESUMEN**

El aumento de los índices de criminalidad en América Latina durante los últimos veinte años lleva a repensar el rol del Estado en la resolución de dicha problemática, así como también el papel que juega de la sociedad civil en dicho proceso. Para ello se recurre al análisis del caso de la Reforma Policial en el Estado de San Pablo, y las posibilidades que este plantea para apuntalar el proceso en el resto de Latinoamérica.

### **PALABRAS CLAVE**

Criminalidad - Reforma Policial - Brasil - América Latina - Estado - Sociedad Civil

### **ABSTRACT**

The rise on the crime rate in Latin America during the last twenty years has again raised the question of the State's role in the resolution of those problems, as well as the civil society's role in the forementioned process. In order to do that this paper turns to the case of the Police Reform in the State of San Pablo, and the implicances of this case for the rest of Latin America.

### **KEY WORDS**

Crime - Police Reform - Brazil - Latin America - State - Civil Society

## Introducción

En las últimas dos décadas, el problema de la seguridad urbana se tornó prioritario en las agendas de gobierno de los países de América latina. En primer lugar, porque a partir de los años 80 (con una dramática profundización durante los años 90) los índices de criminalidad aumentaron de manera notable; en segundo término, porque la gestión de la seguridad pública requería de fuerzas policiales capaces de afrontar el desafío, pero aquellas habían sido utilizadas por las distintas dictaduras locales para sostener el status quo de sus regímenes persiguiendo y controlando opositores, más que para la tarea de velar por la seguridad interna.

Un tercer elemento que instaló fuertemente la necesidad de atender la situación de la seguridad pública fueron los medios de comunicación, que suelen desatar constantes presiones sobre los poderes públicos al cubrir, a veces de manera extrema y rozando el amarillismo, los distintos eventos relacionados con el tema; dando lugar así a un fenómeno por el cual la agenda de "temas importantes" de la sociedad desde el punto de vista mediático (lo que Tamayo Saéz define como agenda sistémica) termina definiendo, con una fuerza inusitada, las características de la agenda política.<sup>1</sup>

Históricamente, la responsabilidad por la resolución de las problemáticas relacionadas con la seguridad ha recaído sobre el Estado. Y si bien el papel del Estado en la organización de las sociedades es un tema que ha suscitado polémicas insalvables, no es menos cierto que las demandas por mejores estándares de seguridad y justicia siguen cayendo bajo su órbita. El Estado, ya sea que se lo considere un reaseguro del status quo de los sectores dominantes o una arena donde se disputan los distintos intereses sectoriales –tal como explica Viguera (2000)-;<sup>2</sup> a la hora de refrendar temas vinculados a la seguridad, es un actor protagónico; más allá de que este protagonismo no sea siempre asumido de la misma manera por el poder político.<sup>3</sup>

El presente trabajo es, básicamente, un estudio de caso. Nos interesa indagar y profundizar en las iniciativas que guiaron el proceso de reforma policial en Brasil durante los años 90; particularmente, en la novedosa expresión que ese proceso tuvo en el Estado de San Pablo -una de las regiones de América latina más candentes en materia de inseguridad- con la conformación de una especie de

---

1 Tamayo Saéz, Manuel (1997). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

2 Viguera, Anibal (2000). *Estado, empresarios y reformas económicas: en busca de una perspectiva analítica integrador*. Zona Abierta, 90/91.

3 Sain, en un exhaustivo análisis de las reformas policiales experimentadas en las últimas décadas en la Provincia de Buenos Aires, señala que el poder político cedió, a través de un pacto tácito y durante mucho tiempo, el manejo de las cuestiones relacionadas con la gestión de la seguridad pública a las fuerzas policiales; lo cual, paradójicamente, terminó incentivando la corrupción policial. Ver: Sain, Marcelo Fabián (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

coalición de diversos sectores, entre ellos el privado, que frente a la magnitud de los fenómenos relacionados con la violencia y el delito, decidieron hacer su aporte para una posible resolución.

Elegimos realizar este análisis porque entendemos que las problemáticas actuales de la Argentina en materia de producción y reproducción de fenómenos delictivos violentos requiere de políticas públicas complejas que, para ser ejecutadas con perspectivas de éxito, requieren de la articulación funcional de las múltiples agencias que componen el sistema de seguridad pública; asimismo, ese cuerpo de políticas debe contar con la participación de la sociedad civil y del sector privado para, de esta manera, neutralizar en algún punto las exigencias de soluciones inmediatas, reactivas y de corto plazo que generan todo el tiempo los medios de comunicación y que dan forma a los miedos e incertidumbres sociales.

Es nuestro interés en este caso, comprender los avances y las falencias del intento de reforma paulista que aquí analizamos para que sirva al menos como matriz comparativa frente a todo lo que hace falta poner en práctica en nuestro país.

## **1. La definición de las políticas públicas sobre seguridad en el contexto de la transición democrática en Brasil.**

A partir del año 1982, puestos en marcha los mecanismos para la restauración de la democracia, la agenda política brasileña se fijó algunas metas que habrían de oficiar de guía para la transición. Una de ellas era democratizar las fuerzas de seguridad, alejándolas de su raigambre autoritaria. En este proyecto existían dos problemas: el crecimiento notable de la marginalidad y la delincuencia y, en paralelo, un cuerpo policial corrupto, violento y discriminatorio. Estos dos factores, implicaban que cualquier intento de reforma policial tuviera que pensarse de modo tal que la medida no fuera tan traumática como para inmovilizar a la policía emergente frente a los desafíos que la nueva realidad social presentaba.

El escenario era crítico y como muestra basta reparar en el hecho de que desde los inicios de la década de los años 80 las tasas de homicidios en Brasil habían crecido de manera alarmante;<sup>4</sup> al punto de que en los primeros años de la misma se registraba un promedio de 12 homicidios cada 100.000 personas. Para el año 2000, esa cifra trepó a 27.<sup>5</sup>

Las autoridades democráticas debían lidiar con fuerzas policiales limitadas en sus recursos, vistas con desconfianza por la ciudadanía (en especial por parte de los sectores pobres que sufrían maltratos y discriminación constantes) y protagonistas de resonantes casos de corrupción que alcanzaban a lo más alto de la jerarquía policial.

---

4 Secretaría de Estado de Seguridad Pública de São Paulo: [www.ssp.sp.gov.br](http://www.ssp.sp.gov.br)

5 Causa alarma ver que en San Pablo, en 1999, esa cifra alcanzaba casi 53 homicidios por cada 100.000 personas en la región metropolitana. Bajando a 47 en 2002.

Pero entonces, ¿Cuál era el problema que debería encarar un concreto plan de gestión de la seguridad pública? ¿Acaso los altos índices de criminalidad? ¿La corrupción policial? ¿La democratización de la policía?

En principio, quedó claro que el proceso de democratización exigía cuerpos policiales desmilitarizados y honestos, pero resolver esto, intentar depurar las fuerzas de seguridad, traía consigo la posibilidad de descuidar mientras tanto los crecientes índices de criminalidad. En relación con esto, Bardach afirma, refiriéndose a toda política pública, que la suboptimización se expresa cuando en la búsqueda de un óptimo local, en este caso "limpiar" la policía, conlleva el riesgo de perder de vista el óptimo global, esto es: combatir de manera eficiente el delito.<sup>6</sup>

Según Bardach, toda política pública debe responder a los sentimientos de aflicción, descontento, molestia o infelicidad de la ciudadanía; en este sentido conviene señalar que si bien los índices de criminalidad eran un tema importante de la agenda sistémica, no era menos cierto que habían otros temas vinculados a la seguridad pública y relacionados directamente con la reforma policial que parecerían mucho más acuciantes; el hecho de que gran parte de la población pobre de San Pablo se sintiera agobiada por una policía violenta, discriminadora y corrupta parecía ser el verdadero tema importante a resolver, cuestión sin la cuál la baja de los índices de criminalidad se volvería una quimera.

Esa urgencia se reforzaba por el hecho de que durante la dictadura, e incluso durante los primeros años de democracia, el tema de la reforma policial no había sido una prioridad para los sectores más poderosos de Brasil. La legitimidad de los planes de reforma debía lograrse frente a un sector de la sociedad que se habían acostumbrado a gestionar su "seguridad" de manera privada aprovechando la corruptibilidad de los funcionarios policiales brasileños o creando cuerpos de seguridad privada propios.

No obstante, ya en plena década de los 90 y con la multiplicación de los fenómenos del narcotráfico, quedó claro que si bien la policía era la responsable de prevenir, perseguir y conjurar el delito (y que para ello había que reformarla), esta tarea no podía llevarse adelante sin el concurso del resto de la sociedad. Esto suponía una revisión de los estándares de justicia vigentes, una reforma legislativa acorde con la situación y la colaboración de los privados y las organizaciones no gubernamentales en representación de la comunidad de San Pablo.

El primer análisis mostraba que con un cuerpo policial como aquel, caracterizado por la ilegitimidad de sus procedimientos, por su ineficacia y por su falta de recursos, sería difícil controlar el crecimiento del delito. La primera decisión importante fue entonces reformar la institución policial. Al surgir la iniciativa desde el propio gobierno, el apoyo interno quedaba garantizado; el apoyo externo debía surgir del resto de las fuerzas vivas locales, pero la gran novedad fue que el apoyo principal surgió directamente del sector empresarial.

---

6 Bardach, Eugene (1993). "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México: Miguel Ángel Porrúa.

Conviene hacer un alto aquí para analizar la particular relación de los actores económicos brasileños con sus pares políticos. Podría parecer una reducción demasiado excesiva, pero servirá para ello el paradigma de análisis conocido como Dependencia estructural del Estado respecto del Capital<sup>7</sup> que Viguera desglosa de manera muy clara. La idea, de formulación marxista, señala que la clase dominante no gobierna, sino que existe una división del trabajo entre los capitalistas y los “gerentes estatales” que se encargan de asegurar la reproducción del orden social. En este sentido, se podría argumentar que la preocupación del estado brasileño por el tema policial reflejó su tendencia a actuar frente a la cuestión en acuerdo con las demandas de las clases poderosas, con lo cual comprobamos -por otra parte- que nuevamente no son las políticas las que afectan la agenda de temas, sino la posibilidad concreta de los sectores dominantes de instalar sus reclamos en los diversos foros públicos.

“El Estado brasileño —afirma Evans<sup>8</sup>— ha actuado con eficacia empresarial en una variedad de esferas industriales, que sin duda son las que contribuyeron a su crecimiento e industrialización a largo plazo. Como es de suponer, sus éxitos se dieron en las áreas en que las organizaciones estatales relevantes gozaban de una excepcional capacidad y coherencia”. Esta condición de funcionamiento parece explicar la fuerte presencia privada en la constitución de la agenda política sobre seguridad. De hecho, cuando la presencia de los capitales transnacionales no era tan fuerte en Brasil y su desarrollo industrial comenzaba recién a ver la luz, la corrupción policial no era un tema prioritario; más aún, la ligazón del gobierno militar con la oligarquía terrateniente parecía estar más cómoda con una fuerza policial fácil de ubicar en el rol de “guardián del régimen”, ya que la problemática delictiva era apenas un tema de regulación de esos fenómenos.

En paralelo, para Spiller y Tommasi, la particular organización (¿o desorganización?) del sistema político-institucional explica el trunco desarrollo económico e industrial de la Argentina.<sup>9</sup> Al parecer, Brasil ha logrado cierta estabilidad y eficiencia en algunos compartimientos estatales, fundamentalmente en aquellos cuyos resortes operan sobre las variables macroeconómicas, y esa performance exitosa quizás explique la influencia y el protagonismo de los líderes industriales de San Pablo en el diseño de las políticas públicas sobre seguridad. Tengamos en cuenta, por otro lado, que el estado de San Pablo es generador de alrededor del 35% del PIB brasileño y que los grupos industriales tienen un poderío tremendo en todo el país. A diferencia de otros países de la región, el régimen militar brasileño fue importante para el crecimiento de este sector, que logró una posición de privilegio una vez producida la transición democrática. Tanto en la elección de Fernando Enrique Cardoso como en la de la Luis Ignacio Lula Da Silva, cumplieron un rol vital; por todo esto, cuando la violencia, la criminalidad,

7 Viguera aclara que este concepto fue desarrollado originalmente por Przeworski y Wallerstein en Przeworski, A and Wallerstein, M (1988). “Structural dependence of the state on capital”. *American Political Science Review*.

8 Evans, Peter (1996), “El Estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico*, vol. 35, N° 140 (enero-marzo).

9 Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano (2000). “El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional”, en revista *Desarrollo Económico*, vol. 40, N° 159 (oct.-dic.).

y el crimen organizado afectaron el desarrollo socio-económico, esos grupos de industriales fueron los más escuchados y mejor posicionados para un debate real sobre el tema.

## 2. La organización policial

En Brasil existen tres fuerzas policiales distintas.<sup>10</sup> Una fuerza federal, y dos fuerzas estatales, una civil y otra militar. La primera está a cargo de las investigaciones criminales; la segunda, de mucha mayor dimensión, se encarga de la actividad preventiva y del cuidado del orden público.<sup>11</sup> En los años 70 esta fuerza estaba dividida en dos: el cuerpo de alcance municipal se encargaba de las acciones preventivas mientras que la policía militar propiamente dicho, se encargaba del mantenimiento del orden público. Durante el período autoritario las tres fuerzas operaban (como en el resto de las dictaduras latinoamericanas) protegiendo el régimen imperante y persiguiendo a sus enemigos. Con el advenimiento de la democracia, en 1985, Tancredo Neves se convirtió en presidente del país y los gobernadores estatales aprovecharon para reclamar por una reforma policial que incluyera la transformación de esa vieja policía militar en una policía comunitaria, en gran medida por las demandas de sus bases políticas que reclamaban por una orientación distinta, desde lo ideológico y lo político, pero que entendían que nada de esto sería posible sin la desarticulación de las fuerzas que hasta la transición habían operado como fuerzas de choque de los gobiernos militares. No hubo cambios. Las policías federal, civil y militar seguían siendo las únicas agencias destinadas a la gestión de la seguridad pública, con el agravante de que la presencia de las fuerzas armadas seguía siendo fuerte, incluso para temas de innegable raigambre civil, a través de la policía militar.

## 3. La primera crisis del sistema de seguridad pública

Toda crisis en los sistemas de seguridad pública suele producirse por efecto de fenómenos generalmente asociados al delito violento. Muchas veces, los hechos de corrupción policial, las "olas" de asaltos y robos, los delitos de complejidad relativa pero que claramente requieren de la participación de varios actores (desarmaderos, piratas del asfalto, secuestros, etc.,) no son llamativos para la opinión pública hasta que derivan en uno o varios hechos de sangre. Son esos hechos violentos los que, puestos en perspectiva por los medios de comunicación, generan una sensación de incertidumbre, de miedo generalizado y de franca decepción respecto de las capa-

---

10 Ministerio de Justicia, Secretaría de Estado de Seguridad Pública: [www.mj.gov.br/senasp](http://www.mj.gov.br/senasp)

11 Son los agentes uniformados que, gracias a la televisión, podemos ver en los noticieros intentando ejercer el control sobre las favelas de las ciudades brasileñas. Particularmente a partir de los problemas con el PCC (Primer Comando de la Capital), un grupo delictivo vinculado al narcotráfico.

ciudades del poder político para resolver esas problemáticas. Inmediatamente después de esto, aparecen el cálculo de las tasas de delito y las preguntas sobre la eficacia del accionar policial.

Sin perjuicio de esto, existen hechos puntuales, que operan como “mojones” dentro de una determinada coyuntura. En la Argentina, ese caso paradigmático fue el asesinato, el 25 de enero de 1997, del periodista gráfico José Luis Cabezas. Había recibido dos disparos en la nuca y su cuerpo -maniatado y calcinado- fue encontrado en un descampado de Pinamar, lugar de residencia veraniega del -por ese entonces- gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde. Cabezas trabajaba como fotógrafo para la revista Noticias y realizaba una investigación sobre las actividades del poderoso empresario Alfredo Yabrán. El crimen de Cabezas se convirtió en un símbolo de la lucha contra los límites a la libertad de prensa, pero su investigación puso al descubierto una compleja trama de corrupción policial que colocó a la policía de la provincia en una situación de franco escrutinio social.

Algo similar ocurrió en Brasil. En 1992, aproximadamente 111 personas murieron en una acción policial que buscaba desactivar un motín en la cárcel conocida como “Carandirú”, en las afueras de San Pablo.<sup>12</sup> A fin de ese año, las estadísticas hablaban de casi 1500 personas muertas bajo el rigor policial en diferentes acciones. Meses después, hasta las auditorías internas de la policía militar señalaban serias deficiencias técnicas y administrativas dentro de la fuerza. La policía comenzaba a reconocerse insuficiente para el control y la prevención del delito, y por primera vez, solicitaba ayuda externa.<sup>13</sup> Las mismas fuerzas policiales, históricamente renuentes a una reforma, veían ahora en ella la manera de resolver sus graves deficiencias operativas y al mismo tiempo, mejorar su traumática relación con la ciudadanía.

Sin embargo, recién en 1997 (curiosamente el mismo año del asesinato del periodista argentino) un escándalo desatado por otra investigación periodística en San Paulo reflató la idea de la reforma policial: un grupo de policías militares golpeaban y robaban a los caminantes e incluso llegaron a disparar sobre una persona en el barrio Diadema, una de las zonas marginales de San Pablo. La filmación de este accionar se repitió en los mayores canales de televisión de Brasil y el horror y la desconfianza hacia la policía creció de manera exponencial.

Probablemente a consecuencia de esto, el gobierno de Brasil promovió la creación de una institución independiente, cuya misión fue seguir las denuncias contra el accionar policial (una

---

12 El máximo responsable de la masacre, el Coronel Urbiratán Guimaraes, fue condenado en 2001 y luego absuelto en febrero de 2006 por un tribunal de justicia de San Pablo que juzgaba el caso. Este hecho fue considerado por la ONU como un retroceso en la lucha por los Derechos Humanos en el mundo. Guimaraes, que cumplía su segundo período como diputado estadual, fue asesinado en su departamento seis meses después. El director del penal de Carandirú en esa época, José Ismael Pedroza, también fue asesinado en octubre de 2005 en Taubate. Se cree que ambos asesinatos fueron responsabilidad del PCC (Primer Comando de la Capital). Diario Folha de San Pablo <http://www.folha.uol.com.br/>

13 De Mesquita Neto, Paulo (2003). Asociaciones Públicas-Privadas para la Reforma Policial en Brasil. Brasil: Instituto de São Paulo Contra la Violencia, Universidad de San Pablo. Este artículo es parte del Proyecto “Public Security and Police Reform in the Americas” dirigido por John Bailey (Georgetown University) y Lucía Dammert (University of Chile).

suerte de oficina de asuntos internos pero sin capacidad policial); se la llamó Policía Ombudsman, y su funcionamiento posteriormente fue copiado en Minas Gerais, Río de Janeiro, Paraná y Río Grande do Sul<sup>14</sup>. La institución se convirtió en un centro de recepción de denuncias de la población e incluso de agentes policiales desencantados con la corrupción de sus colegas.

Ese mismo año, el gobierno convocó a una comisión integrada por representantes de las policías civil y militar, trabajadores sociales y miembros prominentes de la sociedad de San Pablo. Allí se diseñaron las bases para un trabajo policial con orientaciones comunitarias. Paralelamente, la cadena de televisión O Globo y el Centro de Estudios sobre la Violencia de la Universidad de São Paulo organizaron un congreso internacional sobre violencia urbana en Brasil. De entre las recomendaciones surgidas en esa iniciativa, destacaba la idea de crear una especie de fundación dedicada a cuestiones policiales con la intención de sumar a las organizaciones empresariales al esfuerzo por reformar las fuerzas de policía y mejorar el servicio de seguridad pública.

Antes de fin de año, el proyecto estaba casi listo. La unión del Centro de Estudios sobre la Violencia, la red O Globo y las asociaciones empresariales más importantes dio como resultado el Instituto de São Paulo Contra la Violencia (ISPCV)<sup>15</sup> Se trata de una organización no gubernamental, destinada a producir información sensible para la toma de decisiones en materia de criminalidad y violencia. Y en cierto modo, es una organización dedicada al análisis de políticas públicas.

Hasta aquí hemos visto cambios permanentes. Las políticas públicas fueron variando, y las medidas sumándose unas con otras, a veces de manera positiva y otras experimentando retrocesos. Siempre de acuerdo a las circunstancias, pero de manera incremental. En este sentido, Subirats (1994) explica que las políticas públicas son un conjunto de decisiones relacionadas con las demandas de una gran cantidad de actores, en función de determinadas circunstancias y enmarcadas dentro de un período de tiempo que, a los ojos de los analistas, puede ofrecer aun diferentes sub-procesos.<sup>16</sup> A partir de ahora, consideraremos la aparición del ISPCV como un sub-proceso que nos permitirá entender el accionar de los diferentes grupos de interés sobre el tema particular de la violencia en San Pablo.

#### 4. Empresarios Pro reforma

Durante la dictadura, los sectores policiales y empresariales mantuvieron una relación estrecha. La mano de obra que ofrecía la policía, relativamente barata para el empresariado, era fácilmente manipulable; al punto de que muchos de los llamados escuadrones de la muerte

14 Policía Ombudsman de São Paulo: [www.ouvidoria-policia.sp.gov.br](http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br)

15 Instituto de São Paulo Contra la Violencia: [www.spcv.org.br](http://www.spcv.org.br)

16 Subirats, Joan (1994), Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

recibieron apoyo financiero de los empresarios. Con la democracia, el lobby empresarial logró un acceso de privilegio a los servicios de policía, contratándolos para “servicios adicionales” que están prohibidos por ley pero que se practican de hecho en la realidad.

El siguiente paso dado por los empresarios fue nutrirse de ejércitos de policías privados, cuya existencia misma cuestionaba la efectividad de las fuerzas de seguridad públicas, que vieron amenazado su acceso a mayores niveles de financiamiento estatal. Esto quizás explique la tendencia del sector policial hacia nociones de orden comunitario como una suerte de “programa” para mejorar su porción de recursos públicos y también como una manera de reconocer la imposibilidad de encarar el problema de la criminalidad creciente desde las mismas instituciones. David Garland (2005) explica que “el proyecto de construcción de un monopolio del Estado soberano ha comenzado a dar paso a un claro reconocimiento de la naturaleza dispersa y pluralista del control social efectivo. En esta nueva perspectiva, la tarea del Estado es, en lugar de consignar la tarea de control del delito a una única agencia especializada, sostener y aumentar estos múltiples actores y procesos informales”.<sup>17</sup> De acuerdo a esta nueva visión, la policía comunitaria debía ser el resultado de la múltiple participación de actores. Lo que para Viguera es descrito como una “coalición de grupos de interés”, Garland lo describe como “activación de las comunidades”, “creación de ciudadanos activos”, “coproducción de seguridad”, “alianza público-privada”, o bien como “cooperación interagencial”, “enfoque multiagencial”; donde el primer grupo de términos refiere a grupos de extracción múltiple: organizaciones no gubernamentales, de empresarios, académicas; y el segundo, a coaliciones entre distintos estamentos gubernamentales.

Estas alianzas, también descritas por Tamayo Saéz como “redes de gestión” tuvieron como elemento articulador al sector empresario de San Pablo, que motorizó la creación de ISPCV, ubicándose a la cabeza de los procesos de toma de decisiones en ese espacio teórico que Tamayo Saéz llama “primera fase del proceso de política pública”, es decir, en el momento de la definición del problema.

¿Qué motivó este cambio de visión de parte del empresariado local? Probablemente el hecho de que la seguridad privada seguía siendo cara y poco confiable. Por otro lado, los indicadores de violencia y criminalidad alejaban la inversión externa y ponían en jaque al turismo, uno de los pilares de la economía brasileña. Todo esto, profundizaba la crisis socioeconómica y creaba un espiral donde la violencia y la corrupción de conjugaban con el rol cada vez más activo de las organizaciones de narcotraficantes.

También había, en el empresariado, factores marginales que sumaban a la hora de decidirse por incrementar su participación y protagonismo en el diseño de las políticas públicas sobre seguridad. La opinión de la prensa, que los señalaba como el único sector con capacidad para

---

17 Garland, David (2005). La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Barcelona: Gedisa Editorial.

financiar una reforma a escala y por ello, con la responsabilidad de hacerlo; las diferencias sectoriales, que se resolvieron al licuar todos los esfuerzos económicos en una única entidad especializada (el ISPCV); la posibilidad de dinamizar una institución dedicada al combate del delito organizado desde una invaluable posición de anonimato. Un factor vital frente a una reforma policial que tenía muchísimos enemigos dentro de la policía misma.

Integrado por federaciones locales de industriales, comerciantes, bancarios, transportistas, agencias de publicidad, centros académicos y científicos de investigación y medios de comunicación, el ISPCV reúne grupos con intereses claramente contrapuestos. Su consejo de 30, elige a un grupo que encarna la Dirección Ejecutiva. Posee un presupuesto de 600.000 dólares anuales y trabaja junto a los tres niveles de gobierno y ONG's para buscar mejoras en los servicios policiales, los procesos judiciales, el sistema penitenciario y distintos programas para la erradicación de la violencia urbana.

A continuación, una lista de los programas destinados a la reducción de la violencia urbana en los que participa el ISPCV:

- El programa de "Administración de Calidad Total", una suerte de método de evaluación interno dentro de la policía militar.
- Programa "Disque y Denuncia". Un centro de recepción de denuncias telefónicas, que son enviadas a la policía y luego generan una respuesta que es monitoreada por el Instituto. La denuncia tiene un código, que se le facilita al denunciante (que no está obligado a identificarse) y con el cuál puede recibir información sobre las acciones policiales que su denuncia ha generado. Este sistema ha contribuido a una mejor receptividad de la policía frente a las necesidades de la gente.
- El proyecto "Servicio Policial y Expectativas Sociales", destinado a lograr una adecuación de las prácticas policiales a las expectativas del público.
- Ha colaborado en una comisión dentro de la Secretaría de Seguridad Pública estatal para reducir la cantidad de muertos en acciones policiales.
- Colaboró también en la creación de un mapa del delito para controlar la criminalidad, junto a los gobiernos estatales y municipales.
- El Foro metropolitano sobre la seguridad pública, donde trabaja junto a un grupo importante de autoridades de las principales localidades de la zona metropolitana de San Pablo.
- Los observatorios de los derechos humanos. Junto a las secretarías de gobierno, ha llevado adelante trabajos de investigación con el apoyo de entidades comunitarias que recopilan información sobre violaciones a los derechos humanos en sus barrios.

## 5. Conclusión

La experiencia de la gestión de la seguridad pública en San Pablo muestra que, a pesar de

que fue parcial, sin la participación de los sectores públicos y privados más influyentes en programas especialmente diseñados para este fin, la reforma policial ni siquiera se hubiese iniciado.

Más allá de que los sectores empresariales tienen capacidad para gestionar acciones policiales por propia iniciativa, esa actitud genera riesgos mayores de corrupción policial y dejan cada vez más a merced de los grupos empresarios el control de las agencias de seguridad privada. El ISPCV logró concentrar el apoyo de los empresarios. A esta alianza hay que sumar a las organizaciones comunitarias y a las instituciones académicas. El cuarto miembro, novedoso por su condición de empresario pero también por su capacidad de influir en la opinión pública, son los medios de comunicación. La cadena O Globo, marcó también un camino a seguir para otras empresas del sector.

La estrategia general apunta a mejorar la seguridad pública en función de la calidad. Las empresas, en lugar de obtener privilegios de parte de la policía, prefirieron trabajar de manera integral sobre el problema, y a la larga, este formato generó vínculos más claros con las instituciones policiales. Es de esperar que el impacto de estas prácticas derive en cuerpos policiales más receptivos ante la ciudadanía, aunque el hecho de que quiénes encabezan las reformas sean los empresarios puede impulsar a cierta desigualdad en el acceso a los servicios policiales. Pero el tema de la desigualdad no podría dejar de estar presente, máxime tratándose del contexto latinoamericano.

En Brasil, la reforma requirió de los empresarios, pero también del resto de la sociedad civil, entre ellos la universidad. El ISPCV permitió conocer la opinión de diversos sectores frente a las políticas y sus impactos, al tiempo que generó una estructura autónoma y -gracias a su origen- con un aparato técnico-burocrático especialmente preparado para la búsqueda de soluciones en materia de criminalidad y violencia.

También es importante advertir que, al ser un proceso de décadas, el rediseño de la seguridad pública sufrió embates de todo tipo. Queda claro, por ejemplo, que las políticas de ajuste puestas en práctica por los gobiernos latinoamericanos, fundamentalmente durante la década de los 90, generaron un incremento en los índices de criminalidad de los países de la región, que se sumaron al afianzamiento del narcotráfico.

En cualquier caso, Brasil sigue siendo una sociedad tan compleja como desigual; y esa desigualdad, generada seguramente por factores económicos estructurales pero también por la ausencia del Estado allí donde más se lo requiere, lesiona la calidad de la ciudadanía,<sup>18</sup> al tiempo que habilita otras presencias donde el Estado muestra su liviandad.

Esta clase de vacío es sumamente peligroso cuando lo que está en juego es, entre otras cosas, la integridad física de las personas. Un tema ríspido, en ningún caso menor, tal como lo demuestran las informaciones periodísticas que denuncian, a veces mediante técnicas artificiales

---

18 O'Donnell, Guillermo (1993), "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", en Revista Desarrollo Económico, vol.35, N° 40 (enero-marzo).

y amarillistas, el tremendo drama humano que viven millones de personas en Brasil; obligadas a ceder su dignidad frente a las redes interminables de las organizaciones delictivas relacionadas con el narcotráfico y ante la respuesta feroz y a veces irracional de los policías militares.

## Referencias

Bardach, Eugene (1993). "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México: Miguel Ángel Porrúa.

De Mesquita Neto, Paulo (2003). Asociaciones Públicas-Privadas para la Reforma Policial en Brasil. Brasil: Instituto de São Paulo Contra la Violencia, Universidad de San Pablo

Diario O Estado de San Pablo <http://www.estado.com.br/editorias/>

Diario Agora de San Pablo <http://www1.folha.uol.com.br/agora/>

Diario Folha de San Pablo <http://www.folha.uol.com.br/>

Foro Metropolitano sobre Seguridad Pública: [www.forumsp.gov.br](http://www.forumsp.gov.br)

Evans, Peter (1996). "El Estado como problema y como solución", en Revista Desarrollo Económico, vol. 35, N° 140 (enero-marzo).

Garland, David (2005). La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Barcelona: Gedisa Editorial.

Instituto de São Paulo Contra la Violencia: [www.spcv.org.br](http://www.spcv.org.br)

Observatorios de Derechos Humanos: [www.nev.prp.usp.br/observatorio](http://www.nev.prp.usp.br/observatorio)

Policía Ombudsman de São Paulo: [www.ouvidoria-policia.sp.gov.br](http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br)

O'Donnell, Guillermo (1993), "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", en Revista Desarrollo Económico, vol.35, N° 40 (enero-marzo).

Przeworski, A and Wallerstein, M (1988). "Structural dependence of the state on capital". American Political Science Review.

Secretaría de Estado de Seguridad Pública de São Paulo: [www.ssp.sp.gov.br](http://www.ssp.sp.gov.br)

Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano (2000). "El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional", en revista Desarrollo Económico, vol. 40, N°. 159 (oct.-dic.).

Subirats, Joan (1994). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Tamayo Saéz, Manuel (1997). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Viguera, Anibal (2000). Estado, empresarios y reformas económicas: en busca de una perspectiva analítica integrador. Zona Abierta, 90/91.

---

## **RELACIÓN ENTRE CAMBIO CLIMÁTICO Y COMERCIO INTERNACIONAL: UN ENSAYO**

---

### **THE RELATIONSHIP BETWEEN CLIMATE CHANGE AND INTERNATIONAL TRADE**

---

**Por Leila Devia**

DOCENTE ADJUNTA REGULAR, FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES.

E-mail: lumiere@inti.gob.ar

#### **RESUMEN**

El presente artículo aborda las consecuencias que tienen los acuerdos sobre el cambio climático, sobre el comercio internacional y su marco regulatorio, teniendo en cuenta los costos que se deben asumir para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y la utilización de energías renovables. Asimismo, se considera las repercusiones de este fenómeno para la Argentina en particular, y la necesidad de revisión de la actual legislación y el marco regulatorio.

#### **PALABRAS CLAVE**

Cambio climático – Comercio Internacional – Competitividad – Energías renovables – Protocolo de Kyoto

#### **ABSTRACT**

This article deals with the consequences of the climate change agreements over the international trade and its legal framework, taking into account the assumption of the cost to reduce the greenhouse gases emission and the use of renewable energies. In addition to this, the present article considers the effects that this phenomenon has for Argentina in particular, and the need of a review in the law and the legal framework.

#### **KEY WORDS**

Climate change - International Trade - Competitivity - Renewable energy - Kyoto Protocol

#### **RESUMO**

Este artigo aborda as consequências dos acordos sobre a mudança climática

sobre o comércio internacional e sue marco regulatíorio, tendo em conta os custos que devem ser assumidos para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e a utilização de energías renováveis. Também são consideradas as repercussões deste fenômeno para Argentina em particular, e a necessidade de revisão da atual legislação e o marco regulatíorio.

### **PALABRAS CHAVE**

Mudança Climática – Comércio Internacional – Concorrência – Energías Renováveis – Protocolo de Kyoto.

## **1. Introducción**

A partir de los estudios de la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>1</sup> y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)<sup>2</sup>, analizaré cuál es el escenario que se vislumbra en la relación entre cambio climático y comercio internacional.

En Argentina, es necesario hacer una profunda revisión del marco regulatorio en materia energética, ya que el mismo no sólo no condice con lo que está pasando en la actualidad, sino que tampoco es acorde al cumplimiento de los compromisos asumidos post-Kyoto.

Uno de los primeros puntos a pensar es la internalización de los costos ambientales de las emisiones de gases con efecto invernadero.

La Unión Europea y el mundo están planteando el abandono de bienes y servicios con gran contenido de carbono. Siendo así, cabe preguntarnos cómo vamos a estar posicionados ante esta realidad y qué lugar va a tener la comercialización de nuevas tecnologías inocuas para el clima o la utilización de energías renovables. Y éste es otro punto muy importante, ya que hay una decisión de tipo político -no solo jurídico- que tomar. Es decir: definir qué tipo de energías se van a utilizar, también en la Argentina.

Luego veremos un breve pantallazo de la legislación en materia de energías renovables y como esto va a jugar en el ámbito del MERCOSUR y en los países de América Latina, porque creo que tenemos que tener una solución regional a este problema y no sólo nacional.

Ahora bien, ¿cómo se hace para trabajar en tecnologías más limpias y además en energías renovables? Este es un punto que destaca el estudio de la OMC y el PNUMA cuando se refiere a la necesidad de la financiación pública. Necesitamos imperiosamente de este tipo de financiación. Allí, hay un ejemplo de Australia ya que en general los países desarrollados tienen fondos específicos para financiar este tipo de tecnologías y puedan reducir las emisiones de gases con

---

1 Organización Mundial del Comercio: [www.wto.org](http://www.wto.org)

2 Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente: [www.pnuma.org](http://www.pnuma.org)

efecto invernadero. Por ello, habrá que plantearse cuál va a ser y cómo se lleva a cabo la financiación pública en esta materia, no solamente la proveniente de la cooperación internacional.

Como se sabe, el principio de responsabilidad común pero diferenciada<sup>3</sup> de los Estados está siendo rediscutido y uno de los debates sobre este principio tiene que ver justamente con el mayor financiamiento que los países en vías de desarrollo tienen que empezar a lograr. Es decir, que no sólo consiste en financiación y una asistencia técnica total de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo. Esto se plantea en la comunidad internacional muy fuertemente. En el caso de Chile y Brasil generalmente financian - y esto tenemos que verlo por el acuerdo regional -, muchos proyectos y existe financiación pública por parte de los Estados.

Esto va a implicar otra cuestión: cómo lograr el sostenimiento de precios. Este tema ya está planteado en la Unión Europea y otra vez una ayuda a la inversión. El sector privado está reclamando reglas jurídicas claras. Cuál va a ser la legislación, cómo va a ser el marco regulatorio, cómo voy a invertir y si hay una promoción hacia el cambio de energías renovables, cómo haremos para abandonar la energía fósil por energías más renovables, cuál es el costo que va a tener todo. Ya lo plantea el estudio y otros estudios que es una problemática muy grande la ayuda a la inversión y la internalización de estos costos. Porque más allá de la sustentabilidad ambiental que tenga el uso de la energía eólica o de energía generada a través de biocombustibles, y más allá de la discusión que pueda haber y hay sobre biocombustibles de primera, segunda o tercera generación, hay que reflexionar que la puesta en práctica tiene un costo, al que debe adicionársele el costo de aprendizaje de utilización de esa tecnología.

Otro de los puntos que se plantean en el ámbito de la OMC es la relación entre las normas de la OMC, en cuanto a libre comercio (cláusula de la nación más favorecida, el trato nacional y excepciones generales). Es decir: cómo el orden económico internacional va a poder compatibilizar las normas que surjan del futuro acuerdo de Copenhague y las futuras Conferencias de las partes con las normas de la OMC. De hecho, recientemente Pascual Lamy<sup>4</sup> dijo que hay que prestar especial atención a la crisis ambiental y a la crisis del cambio climático, y que la OMC sostiene que es una crisis bastante parecida a la crisis internacional económica, pero en realidad es la contra cara de la crisis internacional económica y que por ende no hay que tomar medidas unidireccionales, sino compatibilizar en el orden internacional económico lo que sucede en el orden internacional ambiental. En este sentido, hay un punto que debemos empezar a debatir y son las prescripciones técnicas.

---

3 Principio 7 de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo: "Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen."

4 Pascual Lamy: Director general de la Organización Mundial de Comercio (OMC)

Dentro la OMC, dentro de los acuerdos del GATT,<sup>5</sup> tenemos un acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio que establece, justamente, la idea de reglamentos técnicos. Cómo vamos a empezar a diseñar esas prescripciones técnicas para promover la utilización de productos y tecnologías inocuos para el clima. Siempre hago referencia, hablando de la eficiencia energética, al caso de los electrodomésticos. Nosotros hace muchos años, hace veinte años atrás, empezamos a diseñar la resolución sobre etiquetado energético en heladeras y hasta hace dos o tres años atrás fue de muy difícil implementación. Lo que veo es que es un tema acuciante. No digo que lo vamos a poder lograr en dos o tres años, pero todo lo que sea eficiencia energética en electrodomésticos, y etiquetado, que tengamos que desarrollar, tanto a nivel nacional como regional, me parece que tenemos que empezar no mañana, sino que lo tendríamos que haber empezado hace mucho tiempo, porque hay una cultura dentro de nuestros países de abandono de estos sellos, de no exigencia y no cumplimiento. Todo esto lleva un entramado tecnológico que no se hace de un día para el otro. Y luego vendrá la gran discusión si serán laboratorios nacionales, laboratorios del estado o privados. Allí entra otra discusión: si los laboratorios del estado van a certificar y auditar todo el sistema que luego los privados ingresarán al mercado.

Prescripciones basadas también en el diseño. Hoy está muy en boga también la idea el ecodiseño y del diseño sustentable, y ahí tenemos un ejemplo de EEUU sobre la calidad en el uso de los biocombustibles para los automóviles de turismo y camiones ligeros vendidos en EE.UU. en determinado año. Son tipos de políticas que nosotros no es que pensemos que debemos adoptar totalmente, pero siempre me gustó una frase que dice: "adoptar adaptando" a nuestras realidades que no quiere decir copiar, sino que adaptar a la realidad, pero tampoco inventar algo sobre lo que hay muchos ejemplos en distintos países.

Con respecto a este tema hay un fuerte debate entre EE.UU. y China. La negociación de Copenhague de alguna manera pasa entre estos dos países, más allá de que los otros son también muy importantes, es el caso de los que integran la UE. En comparación con EE.UU. y China, la UE tiene una política muy definida,<sup>6</sup> y un rol muy establecido en materia de cambio climático y definición sobre varios puntos con respecto a un nuevo acuerdo: cómo va a ser la transferencia de tecnología y cuál será la relación entre comercio y medio ambiente.

El tema que plantea la UE es que van a tener que tomarse medidas de ajuste, porque necesariamente va a haber una pérdida de competitividad, un poco lo que comentaba antes de los precios que se van a cargar por tecnologías más sustentables. Yo creo que desde el punto de vista tecnológico hay muchos aspectos interesantes que se van a discutir en Copenhague, que por supuesto no van a definirse en esta reunión, pero uno de los temas centrales será el de la transferencia de tecnología. Y respecto de esa transferencia de tecnología cuál va a ser

5 GATT: General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles)

6 [http://europa.eu/pol/env/index\\_es.htm](http://europa.eu/pol/env/index_es.htm)

su relación con los acuerdos de propiedad intelectual, y si van a entrar dentro del acuerdo de servicios de la OMC. Esto a países como el nuestro nos toca muy de cerca, porque tenemos que ser países beneficiarios, y nos van a exigir en estos nuevos acuerdos y, aunque no lo hagan, sí lo harán cuando se exporten productos a la UE y EE.UU. De modo que ya sea por un empuje de un futuro Protocolo de Kyoto<sup>7</sup> o futuro acuerdo, como por las medidas que se establezcan a las restricciones comerciales, debe dársele relevancia a este punto.

Respecto a la pérdida de competitividad también se le va a dar una fuga de carbono; lo que está planteando la OMC y el PNUMA es qué va a pasar exactamente en el mercado. Ya alguien habló de una revolución industrial verde. La UE justamente plantea una nueva revolución que permita desarrollar economías de bajo consumo energético y que la energía sea cada vez más segura. La UE ya tiene planes que implementó antes del 2012 y planes actuales. Uno es el compromiso de mayor reducción de emisiones de gases efecto invernadero, un veinte por ciento de la mejora en la eficiencia energética, un veinte por ciento del consumo vendrá de las energías renovables, y el diez por ciento del consumo energético para transporte provendrá del biocombustible. Y esto ¿por qué es importante? Porque está en el marco de una Directiva de la UE, por lo que ya estamos hablando del marco regulatorio. Todas estas cuestiones que estamos señalando son motivo de legislación, de un marco jurídico que ya la UE tiene en principio con algunas directivas que va a actualizar, pero que está dentro de su política futura. Ni que hablar de la reducción de emisiones provenientes del transporte aéreo, ya que tiene una directiva específica y es un tema puntual que va a ser tratado en las negociaciones.

La revisión del sistema europeo de comercio de emisiones también lo va a contener una directiva, el formato para promover la captura y secuestro de CO<sub>2</sub> y las nuevas directrices en materia de ayuda estatal para la protección ambiental. Esta directiva habla además de la creación de un mercado de carbono en la OCDE a partir del año 2015 y el desarrollo de sistemas internacionales de financiamiento basados en los niveles de emisiones y capacidad de pago de países.

Ante este panorama económico regulatorio del comercio internacional, nos encontramos con la necesidad de adecuarlo a la legislación vigente.

Ahora bien, ¿Cuáles son las implicancias de estas políticas comerciales ambientales internacionales en la legislación argentina? Y esto es a corto plazo, más allá de las distintas resoluciones que se puedan tomar o no en Copenhague, porque nosotros por un lado estamos promoviendo el uso de energías sostenibles, desde el Estado, tenemos varios programas -como el Programa de utilización de residuos para generación de energía, o los programas de biocombustibles del INTA-<sup>8</sup> pero la pregunta es ¿Cómo se compatibilizan todos estos programas? Supongan ustedes

---

7 Versión española del sitio web de la secretaría de la Convención sobre el Cambio Climático: [http://unfccc.int/portal\\_espanol/items/3093.php](http://unfccc.int/portal_espanol/items/3093.php)

8 <http://www.inta.gov.ar/info/bioenergia/bio.htm>

que no se tome una medida concreta o que la directiva de la Unión Europea pueda afectar en mayor o menor grado en uno o dos años algunos productos específicos, ¿podemos parar la pelota y ver que hacemos? El tema es que hay algunas contradicciones en nuestro régimen jurídico. ¿Como vamos a hacer para promover las energías renovables, cuando por otro lado tenemos otra legislación que tiende a la no promoción de las energías renovables?

Un ejemplo concreto: la utilización del biogas. Vamos a Santiago del Estero o Entre Ríos y decimos de tal residuo o de la cama de pollo, de los residuos de los pollos podemos utilizar energía. Nos encontramos con que ese residuo -en algunos casos, no en todos- es categorizado de peligroso, entonces no lo puedo usar como insumo de otro proceso productivo. Con esto no quiero decir que se descategorice la categoría de los residuos peligrosos que sí lo son, sino que nos encontramos que por un lado se promueven energías renovables desde el gobierno y desde el Estado y, por el otro, se promueve una inercia por miedo a la sociedad civil, que no debe ser así, creo que hay que incluirla, hay que incluir la mayor participación y cuando se toman las distintas medidas ver cómo se adecuan.

Nos hemos encontrado con máquinas compradas, con transferencias de tecnología que creemos que responden a la legislación, y cuando vamos empezar el emprendimiento, la evaluación de impacto ambiental da negativo y no se puede comenzar el emprendimiento. Creo que llegó el momento de encarar un estudio de la legislación. Este es un rol importante, y un trabajo futuro para los abogados. Un estudio exhaustivo de la legislación. Todos conocemos cuál es la legislación vigente, pero cuál será la implicancia de la misma. Allí tenemos algunas leyes, sólo algunas, y nacionales, no están las provinciales, ni municipales: el Régimen nacional de energía eólica y solar, el Reglamento de Fomento Nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica, el Régimen de promoción de bioetanol, el Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentable de Biocombustibles, el Régimen para el desarrollo de la tecnología, producción, uso y aplicaciones de hidrógeno como combustible y vector de energía.

Esta es la implicancia que veo dentro del marco jurídico que, por supuesto, faltan señalar muchísimas leyes ambientales y de energía específicamente, pero a modo de ejemplo concretos donde tendríamos que hacer una revisión de la legislación, no significa cambiarlas totalmente pero sí modificarlas dentro de lo que es posible constitucionalmente con algunas resoluciones para aggiornarlas.

Y qué es lo que se puede hacer en el MERCOSUR,<sup>9</sup> desde dos sectores: el Acuerdo Marco Medio Ambiente MERCOSUR<sup>10</sup> es muy amplio, es un acuerdo marco que se ha internalizado

9 MERCOSUR: Mercado del Sur. <http://www.mercosur.gov.ar/index.php>

10 [http://www.medioambiente.gov.ar/archivos/web/MERCOSUR/File/Acuerdo%20marco%20sobre%20medio%20ambiente\(1\).pdf](http://www.medioambiente.gov.ar/archivos/web/MERCOSUR/File/Acuerdo%20marco%20sobre%20medio%20ambiente(1).pdf)

por los cuatro países, que ha surgido del Subgrupo de Trabajo N° 6<sup>11</sup> y que en definitiva da un marco para el uso de las energías renovables. Entonces es un buen instrumento para utilizarlo también regionalmente.

Después, el Subgrupo cuenta con un Grupo Ad HOC de Bienes y Servicios Ambientales, que ahora prácticamente ha terminado su negociación pero creo que tiene que estar presente en todo lo que se defina como transferencia de tecnología de energías renovables o ambientalmente sustentables. Si va a entrar en el acuerdo de servicio o no de la OMC. Porque hay que tener en cuenta que nos cambia totalmente el escenario que un servicio del tipo ambiental entre en el acuerdo de servicios, sea una lista OSD o no. Esto creo que desde el gobierno.

Luego la última reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR, precisamente el 4 de septiembre de este año, se llevó a cabo los Lineamientos de un proyecto de cooperación de adaptación al cambio climático en el MERCOSUR. Allí se habló de poder usar el Fondo de Adaptación, porque la cooperación internacional cada vez es menor y hay menos para repartir.

A nivel MERCOSUR, y a nivel UNASUR,<sup>12</sup> que ello ya sería más futurología que otra cosa, creo que hay que hacer un proyecto de cooperación, si queremos lograr reducir gases de efecto invernadero, pero también entrar dentro del esquema del mecanismo. Porque yo creo que uno de los errores, por supuesto hubo otros y no todos atribuibles a la Argentina, fue que el MDL,<sup>13</sup> más allá de que no es una panacea, no funcionó en la Argentina. Debemos ser sinceros. Si uno compara con Brasil o con Chile, aunque el número de proyectos es menor, acá no funcionó. Entonces, cuál es la propuesta que muchos hacemos de trabajar regionalmente. La idea de no volver a quedarnos sin un instrumento de financiamiento o algún tipo de fondo. Yo sé que todos no son lo mejor, uno tienen algunos defectos otro tiene algunas virtudes. Si bien encontrar el instrumento ideal va a ser imposible, habría que poder encontrar dentro de esos fondos varios instrumentos en los cuales no solamente la Argentina pueda participar. En este sentido no soy muy optimista pensando que vamos a tener un fondo de adaptación exclusivo para Argentina, porque tampoco es un actor clave en esta negociación, aunque sí puede ser que lo sea en el futuro.

Y hay otra iniciativa no gubernamental que les quería comentar, de la que también formo parte con otros Investigadores argentinos que es la del Club de Roma.<sup>14</sup> El Club de Roma es uno de los autores de los Límites del Crecimiento<sup>15</sup> y se ha establecido una sección argentina. El Club de Roma se reflató, nunca murió, pero se reflató. La idea que se plantea desde la sección

11 Por Resolución GMC 20/95 la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA) se eleva al rango de Subgrupo de Trabajo, creándose el Subgrupo de Trabajo Nro. 6 de Medio Ambiente.

12 UNASUR: Unión de Naciones Sudamericanas

13 MDL: Mecanismo de Desarrollo Limpio. Protocolo de Kyoto. Art. 12.

14 <http://www.clubofrome.org/eng/>

15 Los Límites del Crecimiento es un informe encargado por el MIT (Instituto Tecnológico de Massachusetts) al Club de Roma, publicado en 1972.

Argentina es poder acercar iniciativas y estudios que tengan que ver con esta idea regional de cooperación y de llegada a los fondos de adaptación y sobre todo el estudio de lo que va a pasar con nuestros productos en la Unión Europea, a través de las directivas, y no sólo en la UE sino en otros países desarrollados. Es decir qué pasaría si nos empiezan obligar a cumplir que un producto no sólo no provenga de la tala indiscriminada de los árboles, sino que provenga de un proceso limpio donde se utilicen energías renovables. Y esto, aunque parezca ciencia ficción, no está muy lejano. Por todo lo expresado, creo que debemos ocuparnos de este tema y hacer una revisión exhaustiva de la legislación nacional y regional.

## Referencias

Acuerdo Marco Medio Ambiente del Mercosur: [http://www.medioambiente.gov.ar/archivos/web/MERCOSUR/File/Acuerdo%20marco%20sobre%20medio%20ambiente\(1\).pdf](http://www.medioambiente.gov.ar/archivos/web/MERCOSUR/File/Acuerdo%20marco%20sobre%20medio%20ambiente(1).pdf)

Club de Roma: <http://www.clubofrome.org/eng/>

Instituto Nacional de Tecnología Agrícola: <http://www.inta.gov.ar/info/bioenergia/bio.htm>

Mercosur: <http://www.mercosur.gov.ar/index.php>

Organización Mundial del Comercio: [www.wto.org](http://www.wto.org)

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente: [www.pnuma.org](http://www.pnuma.org)

Unión Europea: [http://europa.eu/pol/env/index\\_es.htm](http://europa.eu/pol/env/index_es.htm)

Versión española del sitio web de la secretaría de la Convención sobre el Cambio Climático: [http://unfccc.int/portal\\_espanol/items/3093.php](http://unfccc.int/portal_espanol/items/3093.php)

---

## **CAMBIO CLIMÁTICO, EL DESAFÍO DE REPENSAR EL DESARROLLO**

---

### **CLIMATE CHANGE, THE CHALLENGE OF RETHINKING DEVELOPMENT**

---

**Por Ana M. Fernández Equiza**

CENTRO DE INVESTIGACIONES GEOGRÁFICAS. UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CENTRO – UNICEN.

E-mail: anafernt@yahoo.com.ar

#### **RESUMEN**

El cambio climático es un problema global, que se manifiesta en el presente y cuya proyección en el futuro cercano, aún en los escenarios más optimistas, indica que los impactos sobre la naturaleza en general y las poblaciones humanas en particular se profundizarán.

La mayoría de los informes científicos acuerdan en que es necesario limitar las emisiones de gases de efecto invernadero sustancialmente y de forma rápida, para evitar que el calentamiento aumente generando impactos más intensos y catastróficos.

La COP 16 mostró que la mayoría de los países reconocen que el problema requiere respuestas conjuntas, pero que existen profundas diferencias respecto a las formas de concretarlas. La mayoría de los países industrializados y emergentes rehúyen compromisos que pueden comprometer su crecimiento y proponen consolidar las iniciativas basadas en el mercado de carbono. Por otra parte el Estado Plurinacional de Bolivia, defiende las iniciativas del Acuerdo de los Pueblos y rechaza la mercantilización de la naturaleza.

En el presente trabajo se analizan algunos aportes de académicos, movimientos sociales y gobiernos, a la discusión de un aspecto central del cambio climático: las concepciones de desarrollo involucradas.

Más allá de su peso en las instituciones internacionales en el momento actual, un amplio abanico de actores contribuyen a poner en debate la matriz insustentable de los paradigmas de desarrollo que marcaron el siglo XX y proponen una discusión refundacional de la relación sociedad-naturaleza.

#### **PALABRAS CLAVE**

Cambio climático- desarrollo- mercado de carbono

#### **ABSTRACT**

The climatic change is a global problema well manifested today and with a projection in the near future.

Even in the most optimistic scenarios, it indicates growing and profound impacts over nature and human development.

Most scientific studies concur about the need to limit, substantially and rapidly, all emissions of gases with "greenhouse" effect.

These actions are essentials to avoid further increase of global warming of catastrophic impact.

The COP 16 showed that most countries recognize the problem which will require joint response and organized efforts

However, there are profound differences respect to the way to realize and to materialize those actions, most of the industrialized and emergent countries avoid commitments that could compromise their growth and they propose to consolidate initiatives based on the carbon market.

The Plurinational State of Bolivia defends, on the other hand, the initiative of the "Agreement of the People" and rejects the commodification of nature.

The present study analyzed the contributions of academic people, social movements and governments to attempt a discussion of the central point of climatic change: overall conceptions of development.

A wide range of actors contribute to place on debate the unsustainable matrix of the development paradigms of the XX century. They propose a discussion for a rethinking the bases of relations society- nature.

#### KEY WORDS

Climate change, development, carbon market

#### RESUMO

A mudança climática é um problema global, que se manifesta no presente e cuja projeção no futuro próximo, mesmo nos cenários mais otimistas, indica que os impactos sobre a natureza em geral e, em particular nas populações humanas, serão aprofundados.

A maioria dos relatórios científicos concordam sobre a necessidade de limitar as emissões de gases de efeito estufa de forma substancial e rapidamente, para evitar o aumento do aquecimento gerando impactos mais intensos e catastróficos.

A COP 16 mostrou que a maioria dos países reconhecem que o problema requer uma resposta conjunta, mas há profundas diferenças nas formas concretas de agir.

A maioria dos países industrializados e emergentes evitam compromissos que possam demorar o seu crescimento e apoiam as iniciativas propostas com base no mercado de carbono.

Por outro lado, o governo da Bolívia, defende os esforços do Acordo dos Povos e rejeita a mercantilização da natureza.

Neste artigo analisam-se algumas contribuições de acadêmicos, movimentos sociais e governos, para discutir um aspecto central da mudança do clima: os conceitos de desenvolvimento subjacentes.

Para além do seu peso em instituições internacionais na atualidade, uma ampla gama de atores contribuíram para colocar no debate a matriz insustentável dos paradigmas do desenvolvimento que marcaram o século XX, e propõem uma discussão sobre novas bases da relação sociedade-natureza.

### **PALAVRAS-CHAVE**

mudança climática- desenvolvimento - mercado de carbono-

## **Introducción**

El cambio climático es un problema global, que se manifiesta en el presente y cuya proyección en el futuro cercano, aún en los escenarios más optimistas, indica que los impactos sobre la naturaleza en general y las poblaciones humanas en particular se profundizarán.

En un brevísimo período de tiempo a escala planetaria, el acelerado ritmo de transformaciones ecosistémicas generados por el cambio climático pone en discusión las formas actuales de relación sociedad- naturaleza. Aún quienes rehúyen analizar las causas estructurales y las relaciones sociales que las determinan, admiten que el cambio climático esta afectando los sistemas naturales de tal modo que las condiciones para la localización de ciertas actividades y la disponibilidad de recursos vitales, como el agua, pueden variar significativamente. Ciudades costeras amenazadas por el crecimiento del nivel del mar, actividades humanas crecientemente impactadas por grandes inundaciones o sequías, cambios en las condiciones para la agricultura y aumento del déficit alimentario y la pobreza en muchos países, son parte de las consecuencias del cambio climático que ya se evidencian. Los mismos son particularmente negativos para los grupos de población más vulnerables.

¿Cómo se ha llegado a esta situación? ¿Cuáles son las características y las implicancias de este calentamiento global? ¿Qué previsiones pueden hacerse? ¿Cómo evitar que se profundice? ¿Cómo enfrentar las consecuencias ya evidentes y las esperables? ¿Cómo establecer responsabilidades y cuáles son las formas de asumirlas?

Apenas unas pocas preguntas de las muchas que pueden hacerse alcanzan para comprender la complejidad del cambio climático y de los desafíos que plantea a las relaciones internacionales. En el presente trabajo se abordan algunas reflexiones sobre un aspecto central del debate en torno al cambio climático: las concepciones de desarrollo.

## 1. Cambio climático: breve estado de situación

“La meta de limitar el calentamiento a un aumento de la temperatura global media no superior a los 2° C por encima de los niveles preindustriales desempeña un papel básico en los debates actuales sobre las políticas climáticas adecuadas. Debido únicamente a la inercia del sistema climático, el informe del IPCC de 2007 establece que es inevitable que alcancemos un aumento de la temperatura global de cerca de 1,4 ° C por encima de los niveles preindustriales. También existe inercia en los sistemas humanos, pero es difícil cuantificarla y no se sabe con qué rapidez hasta qué punto la sociedad podrá reducir o reducirá las emisiones de gases de efecto de invernadero”.<sup>1</sup>

Según datos del Informe del IPCC (2007):

- Los cambios que ya se perciben responden a un aumento de la temperatura media global cercano a los 0,7° C.
- Aún sin aumentar las emisiones los procesos generados por las ya acumuladas implicarán un aumento mayor de la temperatura en los años venideros.
- Existe un alto consenso científico de que los 2° C son el límite de aumento de la temperatura media global tolerable sin desencadenar cambios rápidos y drásticos.
- Para no traspasar ese límite la emisión no debería superar los 390 partes por millón de equivalente carbono.
- Para ello es necesario reducir las emisiones en por lo menos un 50% para el 2050.
- Todo esfuerzo de mitigación cuanto más tarde menos efectivo y más costoso será.

¿Cómo lograr la disminución en las emisiones necesaria para estabilizar el aumento de temperatura por debajo del límite crítico?

## 2. Acuerdos y desacuerdos en Cancún

Los responsables de la mayor parte de las emisiones rehúyen compromisos concretos y significativos. El Protocolo de Kyoto, que obliga a los países industrializados a reducir sus emisiones para el 2012 un 5,12 % respecto al año 1990, no se está cumpliendo. Por el contrario las emisiones totales han aumentado un 40%.

En el marco de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (en adelante COP 16), Cancún, 2010, los países participantes, a ex-

---

1 Richardson K. y Et. Al. (2009). Informe de Síntesis Cambio Climático. Riesgos, retos y decisiones globales. Dinamarca: University of Copenhagen. P. 18. Disponible en: [http://climatecongress.ku.dk/pdf/Synthesis\\_Report\\_-\\_Spanish\\_-\\_ISBN.pdf](http://climatecongress.ku.dk/pdf/Synthesis_Report_-_Spanish_-_ISBN.pdf)

cepción de Bolivia, firmaron un trabajoso acuerdo que si bien como tal fue celebrado como un esfuerzo que salvó de la ruptura en las negociaciones, ofrece numerosas dudas en cuanto a su efectividad. Sus principales puntos son la promesa de constituir un “fondo verde”, inicialmente de 30.000 millones de dólares, aportados por los países desarrollados y administrado por el Banco Mundial. Este fondo permitiría la asistencia para la adaptación y transferencia de tecnología para la mitigación a los países pobres. El acuerdo incluye también la iniciativa de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques, y menciona la intención de verificar las metas de emisión en un marco de la Convención, no sólo dentro de proyectos nacionales, y de prorrogar el Protocolo de Kyoto. Temas que ya marcan la agenda a seguir debatiendo en la COP 17, en Durban, Sudáfrica, 2011.

Las principales críticas al acuerdo apuntan a la ausencia de discusión de las formas de producción y consumo insostenibles, a los compromisos de reducciones voluntarias en vez de metas concretas y exigibles, y a la apuesta a soluciones de mercado, particularmente la insistencia con el fortalecimiento del mercado de carbono, que permitiría a los emisores cumplir con las reducciones “comprándolas” a terceros países, en los cuales a su vez este tipo de mecanismo es visto como una forma más de atracción de divisas.

Para algunos autores como de la Torre A., Fajnzylber P. y Nash J. (2009), los “bonos de carbono” constituyen una forma de reducir emisiones en los lugares donde tiene menor costo y a su vez, una forma de ejercer la responsabilidad de los países industrializados:

“A pesar de que su parte de la población mundial corresponde sólo a un 20%, los países industrializados son responsables del 75% de las emisiones acumulativas de CO2 relacionadas a la energía desde 1850. Esto lleva a que muchos observadores concluyan que los países ricos deberían asumir una parte mucho mayor de los costos asociados a la reducción de las emisiones globales de GEI”.<sup>2</sup>

Esto podría interpretarse como loables mecanismos para que los países desarrollados “reparen” los perjuicios generados por sus emisiones acumuladas, pagando el costo de reducir las nuevas emisiones en los países en desarrollo. Sin embargo, también cuentan otras razones:

“Está claro que la participación de los países en desarrollo es indispensable para que estos objetivos sean alcanzados y, por lo tanto, es en el interés de todos contar con fuertes incentivos para que ellos formen parte de la solución. Este enfoque aseguraría que el mundo aprovechara

---

2 De la Torre A., Fajnzylber P. y Nash J. (2009): Desafío del Cambio Climático: desarrollo con menos carbono. Washington, DC.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Banco Mundial, p. 19. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2010/Resources/5287678-1226014527953/Overview-Spanish.pdf>

primero aquellas oportunidades de mitigación que ofrecen una mejor relación costo-beneficio. En otras palabras, una solución global eficiente solamente es posible si las reducciones son implementadas en países que tienen un mayor potencial de llevar a cabo reducciones a precios más bajos, que no necesariamente son aquellos donde las emisiones son mayores”.<sup>3</sup>

Otra posición, particularmente en los países más pequeños y afectados por el cambio climático, considera que los países desarrollados tienen una deuda ecológica que los obliga a instrumentar formas de reparación con los países en desarrollo que sufren los impactos que no generaron, y fundamentalmente, los compromete a disminuir drásticamente sus emisiones.

En principio, esta situación está reconocida por el criterio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas.

Hasta aquí, queda claro que hay un reconocimiento a la interdependencia de todos los países para enfrentar el cambio climático. Sin embargo, la controversia más evidente es el modo de hacerlo. A pesar de haber firmado el Acuerdo de Cancún, muchos países lo han considerado positivo pero muy lejos de lo necesario.

El Estado Plurinacional de Bolivia rechazó el Acuerdo de Cancún por considerarlo inadecuado para resolver el problema, ya que los países industrializados defienden metas tan poco ambiciosas que no impedirán un calentamiento altamente peligroso para la Tierra y los seres humanos. Bolivia, al igual que otros países de América Latina y el mundo, ya está sufriendo graves impactos, particularmente los problemas derivados del deshielo de los glaciares andinos de los cuales se abastecen grandes poblaciones, y por lo tanto abogan por medidas urgentes orientadas a metas de reducción de emisiones más drásticas.

### 3. La mercantilización de la naturaleza

El Estado Plurinacional de Bolivia plantea una crítica radical a la mercantilización de la naturaleza. Rechaza el Acuerdo de Cancún en tanto:

“Impulsa el establecimiento de nuevos mecanismos de mercado a través de los cuales los países desarrollados traspasarán su responsabilidad de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a los países en vías de desarrollo (...)

Promueve una metodología de valoración monetaria de la capacidad de captura de carbono de los bosques para iniciar un nuevo tipo de mercado de carbono, que significará el comienzo de la mercantilización de las funciones de la naturaleza”.<sup>4</sup>

3 De la Torre A., Fajnzylber P. y Nash J. (2009): Desafío del Cambio Climático: desarrollo con menos carbono. Op. Cit., p. 19.  
4 Cumbre de los Pueblos Sobre Cambio Climático y Derechos de la Madre Tierra (2010). Acuerdo de los Pueblos CMPCC.

El delegado boliviano a la COP 16, Pablo Solón lo explica de la siguiente manera:

"(...) en el fondo es el derecho de propiedad sobre la capacidad de captura de carbono de un bosque. Se emitirían certificados que dan esta prerrogativa y uno puede comprar y decir yo no soy dueño de los árboles, no soy dueño del bosque pero sí soy dueño de la capacidad de absorción de CO<sub>2</sub> de ese bosque. Y ése es mi derecho y lo comienzo a comercializar. El gran problema es que esto significa la privatización del bosque porque para garantizarle el derecho al portador de ese certificado hay que tener control sobre el bosque que en última instancia acaba afectando la propiedad o presencia de poblaciones indígenas, comunitarias, que viven en el bosque, en aras de garantizarle este nuevo derecho de propiedad de la capacidad de absorción de carbono. Éste es un problema muy grave porque estamos ante la generación de un nuevo tipo de derechos de propiedad sobre la naturaleza, algo que hasta ahora nunca habíamos visto y que empieza a desarrollarse en el marco de las negociaciones de Cambio Climático vinculadas a los bosques bajo lo que se conoce como REDD (Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y la Degradación de los bosques). Nosotros creemos que sí tiene que haber una compensación a aquellos países y a aquellas comunidades que protegen sus bosques, pero no a través de mecanismos que generen un mercado de carbono y menos con cierta clase de derechos de propiedad que luego sean objeto de transacciones en un mercado internacional".<sup>5</sup>

Este nuevo tipo de derecho de propiedad, que destaca Solón, puede ser visto como un cercamiento de los bienes comunes análogo al cercamiento de los campos en los inicios del capitalismo. Y devela que lo importante de estos derechos de propiedad es su carácter de instrumentos que permiten el control y usufructo de los territorios.

Ser dueño de la capacidad de absorción de carbono de un bosque y no del bosque, en cuanto genere un derecho a decidir el uso del bosque, tiene la misma lógica que ser dueño de la tierra. Lo que está implícito es el recorte que separa el elemento apropiado de su condición de parte de un ecosistema, y es este recorte lo que imprime el sesgo profundamente destructivo de las relaciones sociedad-naturaleza en el marco del productivismo.

La mercantilización es una forma de recorte de una parte del ecosistema para colocarlo en un proceso gobernado por el mercado. Los efectos no contemplados de dicho proceso sobre el ecosistema, en parte, pueden ser identificados como externalidades.

En la COP 16 la discusión pareció resumirse a quien paga por ellas. Si el cambio climático es una externalidad generada principalmente por el desarrollo de los países industrializados, el

---

Bolivia. Disponible en <http://cmpcc.org/acuerdo-de-los-pueblos/>

5 Radio Nederland Internacional (2010). Entrevista a Pablo Solón. Disponible en: <http://www.rnw.nl/espanol/article/economia-verde-mercantilizar-la-naturaleza>

propio razonamiento neoclásico ambiental indicaría que son los mismos quienes deben internalizar los costos indirectos para corregir los procesos que generan dicha externalidad global. Sin embargo la forma de mercantilización propuesta por los países industrializados no implica una internalización de los costos indirectos en los mismos procesos que los generan. Por el contrario, para poder mantenerlas pretenden reducir las emisiones en otros países.

Desde esta perspectiva, el aporte inicial de los países industrializados a un fondo verde, que se propone movilizar 120.000 millones dólares en el 2020 en gran parte destinado a promover el mercado de carbono, más que una compensación es una forma de comprar barato el servicio ambiental del territorio de los países en desarrollo.

Un cuestionamiento más sustancial, como el de las visiones de sustentabilidad más fuerte, responde a una concepción basada en la inconmensurabilidad del valor de la naturaleza y en reconocer su valor de existencia (Gudynas, 2003). Desde esta perspectiva, la medición de las externalidades es insuficiente en tanto existen impactos que no pueden valorarse económicamente, que no pueden medirse, o en muchos casos que ni siquiera se conocen en el presente.

Es representativo de esta concepción de sustentabilidad el Acuerdo surgido de la Cumbre de los Pueblos sobre Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra, realizada en abril del 2010 en Tiquipaya, Bolivia, con la participación de delegados de movimientos sociales de todos los continentes y delegaciones de algunos gobiernos.

Entre los principales puntos del Acuerdo de los Pueblos, se plantea como objetivo estabilizar las emisiones y evitar que el aumento de la temperatura supere 1 a 1, 5° C, preservando el Protocolo de Kyoto y exigiendo su cumplimiento. Se pide a los países industrializados reducir a la mitad sus emisiones de gases de efecto invernadero, y se propone establecer una Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra, reconocer la deuda climática, proteger los bosques respetando la soberanía de los estados y los derechos de los pueblos indígenas, promover un modelo agrícola sustentable basado en el respeto a los campesinos y orientado a la soberanía alimentaria, proteger a los migrantes ambientales, realizar un referendo mundial sobre cómo enfrentar el cambio climático y crear un tribunal internacional para delitos ecológicos.

Ese conjunto de objetivos responde a un paradigma completamente diferente al hegemónico, basado en el antropocentrismo, la racionalidad instrumental y la búsqueda de dominio de la naturaleza.

Como sostiene el proyecto de Declaración Universal de Derechos de la Madre Tierra, redactado entre otros por Leonardo Boff:

“Si todos somos parte de un solo sistema interdependiente ¿por qué sólo los seres humanos hemos de tener derechos y la naturaleza ha de ser tratada como un simple objeto funcional a los intereses de los hombres? Para garantizar los derechos humanos en el siglo XXI es fundamental

reconocer que nuestra madre tierra también tiene derechos. Solo reconociendo y defendiendo los derechos de la naturaleza será posible restablecer el equilibrio en el planeta Tierra. Mientras la especie humana trate a la madre tierra como a un esclavo carente de derechos la humanidad no recuperará su humanidad".<sup>6</sup>

#### **4. La carrera por el crecimiento: el núcleo de los desacuerdos**

La mayor parte de los países industrializados y los emergentes se resisten a aceptar compromisos que pudieran limitar su crecimiento, particularmente en un contexto de crisis en el cual ninguno quiere dar ventajas competitivas. Esto hace que las estrategias de mitigación "aceptables" estén fuertemente condicionadas.

De allí que se habla de promover la economía baja en emisiones carbono, y se centran los esfuerzos en mejorar la eficiencia energética y transformar la matriz hacia energías limpias. Es decir, predomina el "optimismo técnico" que considera más necesario procurar nuevas tecnologías que discutir los modelos de desarrollo basados en la idea del crecimiento ilimitado. Depositán el núcleo de la solución en desarrollar nuevas tecnologías, cuyos costos serán recompensados por los beneficios a obtener con el crecimiento de la economía en nuevos sectores rentables y capaces de generar empleos verdes. Reproduciendo el modelo, dichas tecnologías serán transferidas a los países menos desarrollados que, en parte, podrán adquirirlas merced a la asistencia de los fondos verdes, gestionados por organismos como el Banco Mundial. Los criterios de este organismo quedan claros en su "Informe sobre el desarrollo mundial" (2010, p. 2): "Sólo con nuevas tecnologías y precios competitivos podrá frenarse el cambio climático sin renunciar al crecimiento".

Muchos de los científicos que llaman a enfrentar el problema muestran también una excesiva confianza en la promoción de soluciones técnicas, como las ya mencionadas mejoras en la eficiencia energética, las energías limpias o los más discutidos métodos de enterramiento de carbono. ¿Quién puede dudar que, por ejemplo, los automóviles actuales han mejorado sustancialmente la eficiencia energética respecto de los modelos fordistas? Sin embargo, el uso masivo de automóviles contribuye decididamente a las emisiones de gases de efecto invernadero. En concepciones de desarrollo atadas a la idea de crecimiento ilimitado siempre existe el punto en que las reducciones de emisiones por eficiencia energética se ven más que neutralizadas por el aumento del consumo.

Contrastando la visión hegemónica, existen voces académicas, gubernamentales, y movimientos sociales que expresan posiciones críticas a los modelos productivistas y entienden el cambio climático como un problema complejo, cuyas causas estructurales requieren respuestas estructurales.

---

<sup>6</sup> Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra CMPCC. Bolivia. Disponible en: <http://cmpcc.org/derechos-madre-tierra/>

Las causas del Cambio Climático, así como de los principales problemas ambientales globales, responden a modelos productivistas (Lipietz, 1997) que impulsan el aumento de los ritmos de extracción de recursos y de devolución de residuos hasta alcanzar y superar las posibilidades de regeneración y asimilación de la Naturaleza (Foladori, 2003). Esta aceleración desde el siglo XIX y particularmente en el XX se debe al imperio de una lógica mercantil que impulsa al incremento continuo e ilimitado del producto y la productividad. Si bien esta podría entenderse como la búsqueda de producir lo necesario para la vida con menos dificultad y esfuerzo, en el marco de la organización actual de la economía se ha trastocado de medio a fin, y es utilizada como instrumento de explotación, competencia entre capitalistas y expulsión de trabajadores. Implica extraer más rápido, contaminar más rápido, con menos ocupación. A su vez, la concentración del ingreso y la creación de una cultura de sobreconsumo en una parte de la población mundial constituyen la demanda que sostiene esta dinámica lesiva para el planeta y la humanidad. Oportunidad para algunos, exclusión para muchos y destrucción de la Naturaleza.

La huella ecológica de los modelos de desarrollo productivistas constituye no sólo una deuda de los países que han producido esa sobreexplotación de la capacidad de carga de los ecosistemas respecto del conjunto de los países, sino una evidencia de la imposibilidad de universalizar esos modelos.

## 5. Interdependencia sin cooperación

Dada la naturaleza del problema, de no haber compromisos recíprocos difícilmente se logren resultados significativos. La voluntad de algunos países de avanzar en políticas serias de mitigación puede ser un esfuerzo inútil si los demás países, particularmente los mayores emisores, no realizan un esfuerzo similar. Y las consecuencias del cambio climático son soportadas por el conjunto de los países, con impactos diferenciales según su vulnerabilidad en términos geográficos y económicos. Así América Latina, aún cuando es una de las regiones con menores contribuciones a la emisión, es uno de los territorios más afectados por las consecuencias del cambio climático.

Si bien existe una aceptación general del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, también existe una enorme dificultad para asumirlas y traducirlas en acciones efectivas.

Los países emergentes no quieren aceptar límites a su crecimiento entendiendo que los países centrales, principales responsables de la acumulación de los gases de efecto invernadero, no tienen derecho a frenar el crecimiento de los demás países. La propuesta de "crecimiento cero" o cualquiera que pese igual sobre todos los países implicaría la injusticia de cristalizar las desigualdades históricas en los niveles de desarrollo. Si bien este argumento tiene una cuota de razonabilidad en la discusión Sur- Norte, Lipietz (1997, 2002) destacó hace más de una década las limitaciones físicas del planeta para sostener una mal entendida justicia de igualar el derecho

a destruirlo. Por el contrario, se trata de pensar nuevos paradigmas que permitan alcanzar una vida digna en todos los países sin reproducir los modelos que ya han mostrado sus impactos negativos. Para ello no sólo hace falta que los países que han cimentado su desarrollo actual en el usufructo de la capacidad de carga del planeta se hagan cargo de enfrentar la responsabilidad por los problemas generados, haciendo y ayudando a hacer los cambios que haga falta, sino una redefinición de los objetivos de la economía, que recuperen su dimensión vital y respeten los límites ecológicos.

Esto, como sostiene Gudynas (2003), significará que en algunos lugares los bienes y servicios deban crecer, y en otros sitios implicará decrecimiento. Entendiendo por tal no un retroceso en la calidad de vida, sino un cambio cualitativo. Medir la actividad de la economía no sólo con parámetros como el PBI, incorporando otros indicadores como el índice de desarrollo humano y la huella ecológica, por ejemplo. En este sentido, es interesante repensar una economía como sustento del hombre, que permita superar la visión puramente crematística internalizada en una "sociedad de mercado" (Polanyi, 1990).

En esta línea los verdes franceses ya no hablan de cambiar "hacia un desarrollo sostenible" sino "hacia un futuro sostenible, en base a un decrecimiento selectivo y justo", cuyos ámbitos de aplicación se determinen combinando criterios de ecología y de justicia social, para evitar los excesos de producción y reducir las desigualdades tanto dentro de los países como entre el Norte y el Sur. ([www.ecopolitica.org](http://www.ecopolitica.org), 15/02/2011)

Cuestionando la idea de desarrollo basada en el crecimiento ilimitado Merenson (2011), recuerda que Georgescu-Roegen (1979,1996) sostuvo que "ningún agente puede crear la materia con la que trabaja, ni el capital puede crear la sustancia de la que está hecho" en respuesta al postulado neoclásico que sostiene la sustitución casi perfecta de capital natural por capital artificial.

Sobre el mismo punto, Daly plantea que el capital humano es complementario del capital natural, y sólo marginalmente sustitutivo "El hecho de tener dos o tres veces más sierras y martillos no nos permite construir una casa con la mitad de madera" (1990, p.2).

En suma, aún en las sociedades más opulentas, existe una corriente importante de pensamiento que pone en discusión el crecimiento como fin en sí mismo, como sinónimo de desarrollo y progreso.

## Conclusiones

Más allá de su peso en las instituciones internacionales en el momento actual, un amplio abanico de actores contribuyen a poner en debate la matriz insustentable de los paradigmas de desarrollo que marcaron el siglo XX y proponen una discusión refundacional de la relación sociedad-naturaleza.

Los debates en el seno de la COP 16 expresan no sólo la contradicción entre distintos inte-

reses nacionales y sectoriales, sino la existencia de paradigmas sustancialmente diferentes en cuanto a su visión de la Naturaleza y el desarrollo.

Un punto clave en el que se dirimen los paradigmas en pugna es la mercantilización de la naturaleza.

Teniendo en cuenta estas primeras conclusiones pueden plantearse algunas cuestiones a profundizar.

La discusión de los paradigmas de desarrollo es crucial para y desde América Latina en el momento actual, cuando la mayoría de los países intenta recrear proyectos regionales y nacionales que revertan las consecuencias del neoliberalismo. En este contexto, a la luz de los avances, las limitaciones, los condicionantes, cabe preguntarnos ¿En qué medida el neodesarrollismo es una alternativa en sí misma o una transición en la construcción de una nueva manera de entender el desarrollo?

En este sentido, la propuesta del “buen vivir” impulsada por Bolivia y movimientos sociales de gran parte del mundo es una valiosa contribución para repensar los objetivos de nuestras sociedades, la política y los gobiernos.

La discusión sobre el cambio climático, sus causas estructurales y sus consecuencias forma parte de la construcción de caminos genuinos para repensar el desarrollo. En América Latina, ¿Qué proyecto podría obviar las estrategias para enfrentar los efectos ya verificables del cambio climático global, los escenarios probables, así como la responsabilidad de contribuir para evitar que se agraven?

## Referencias

Banco Mundial (2010): Informe sobre el desarrollo mundial 2010: Desarrollo y cambio climático. Panorama general. Un nuevo clima para el desarrollo. Washington DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial.

Barros, Vicente (2004): El Cambio Climático Global. Buenos Aires: Ed. El Zorzal.

Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (1988): Nuestro futuro común (Informe Brundtland). Madrid: Alianza Editorial.

Cumbre de los Pueblos Sobre Cambio Climático y Derechos de la Madre Tierra (2010): Acuerdo de los pueblos CMPCC. Bolivia. Disponible en <http://cmpcc.org/acuerdo-de-los-pueblos/>

Cumbre de los Pueblos Sobre Cambio Climático y Derechos de la Madre Tierra (2010): Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra CMPCC. Bolivia. Disponible en: <http://cmpcc.org/derechos-madre-tierra/>

Cumbre de los Pueblos Sobre Cambio Climático y Derechos de la Madre Tierra (2010): ¿Por qué Bolivia rechaza el Acuerdo de Cancún? CMPCC. Bolivia. Disponible en: <http://cmpcc.org/2010/12/17/%C2%BFpor-que-bolivia-rechaza-el-acuerdo-de-cancun/>

Daly Herman (1990): Criterios operativos para el desarrollo sostenible. EUMED.NET Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/textos/Daly-criterios.htm#6>

De la Torre A., Fajnzylber P. y Nash J. (2009): Desafío del Cambio Climático: desarrollo con menos carbono. Washington, DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Disponible en:

<http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2010/Resources/5287678-1226014527953/Overview-Spanish.pdf> (Recuperado 15/12/2011)

Fernández Equiza, Ana María (2007): "Análise Interdisciplinar da valoração da Natureza nos Conflitos Ambientais". Tesis de Doctorado. Disponible en: [www.tede.ufsc.br/teses/PICH0062-T.pdf](http://www.tede.ufsc.br/teses/PICH0062-T.pdf)

Foladori, Guillermo (2001): "Una tipología del pensamiento ambientalista" en Pierri, N. y Foladori, G. (editores): ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sostenible. Uruguay, Montevideo: Ed. Trabajo y Capital.

Georgescu-Roegen, N. (1979): "Comments on the Papers by Daly and Stiglitz", en V. Kerry Smith, ed: Scarcity and Growth Reconsidered. Baltimore: Rfand Johns Hopkins University Press.

Georgescu-Roegen, Nicholas (1996): La Ley de la Entropía y el proceso económico. Madrid: Fundación Argentaria.

Gudynas, Eduardo, (2003): Ecología, economía y ética del Desarrollo Sostenible. Bolivia: Instituto para la Conservación y la Investigación de la Biodiversidad (ICIB) / Academia Nacional de Ciencias de Bolivia (ANCB).

IPCC (2007): Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. [Equipo de redacción principal: Pachauri,

R.K. y Reisinger, A. (directores de la publicación)]. Ginebra, Suiza: IPCC.

Leis Hector (1999): A modernidade insustentável. As críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea. Petrópolis, Brasil: Ed. Vozes e Santa Catarina / Ed. UFSC.

Lipietz, Alain (1997): Elegir la audacia. Una alternativa para el siglo XXI. Madrid: Ed. Trotta.

Lipietz, Alain (2002): ¿Qué es la ecología política? La gran transformación del siglo XXI. Santiago de Chile: Instituto de Ecología Política.

Merenson, Carlos (2011): Cambio económico o cambio climático. Ecopolítica. Disponible en: [http://www.ecopolitica.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=120:cambio-economico-o-cambio-climatico&catid=23:economia&Itemid=69](http://www.ecopolitica.org/index.php?option=com_content&view=article&id=120:cambio-economico-o-cambio-climatico&catid=23:economia&Itemid=69)

Naciones Unidas (2010): La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe Síntesis 2010 LC/G.2474. Santiago de Chile. Disponible en

[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/41908/2010-913\\_Sintesis-Economia\\_cambio\\_climatico-COMPLETO\\_WEB.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/41908/2010-913_Sintesis-Economia_cambio_climatico-COMPLETO_WEB.pdf)

Polanyi, K. (1994): El sustento del hombre. Barcelona: Biblioteca Mondadori.

Richardson K. y Et. All (2009): Informe de Síntesis Cambio Climático. Riesgos, retos y decisiones globales. Dinamarca: University of Copenhagen. Disponible en: [http://climatecongress.ku.dk/pdf/Synthesis\\_Report\\_-\\_Spanish\\_-\\_ISBN.pdf](http://climatecongress.ku.dk/pdf/Synthesis_Report_-_Spanish_-_ISBN.pdf)

Radio Nederland Internacional (2010): Entrevista a Pablo Solón. Disponible en: <http://www.rnw.nl/espanol/article/economia-verde-mercantilizar-la-naturaleza>

---

## **TEORÍA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL E POLITICA AMBIENTAL: UMA ANÁLISE “EMPÍRICO - SIMBIÓTICA?”**

---

### **INTERNATIONAL TRADE THEORY AND ENVIROMENTAL POLICY: AN “EMPIRICAL - SIMBIOTICAL” ANALYSIS?**

---

#### **Por Thauan Santos**

INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (IE/UFRJ)

E-mail: thauan\_ie\_ufrj@yahoo.com.br

#### **Por Luan Santos**

FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (FACC/UFRJ)

E-mail: luan\_dos\_santos@yahoo.com.br

#### **RESUMEN**

La relación entre el comercio internacional y el medio ambiente es un campo extremadamente fértil y relativamente reciente, siendo objeto de estudio de varios investigadores alrededor del mundo (Feijó y Azevedo, 2006). Ha tenido influencia directa en las discusiones sobre política ambiental, dado que, según May et al. (2003) este ha producido efectos sobre la actividad económica, especialmente en lo que respecta a las relaciones del comercio internacional. En ese sentido, el presente trabajo se basa en la revisión de la literatura y en el análisis empírico, y tiene como objetivo discutir las formas por las cuales el comercio internacional, históricamente, viene afectando el medio ambiente y las políticas ambientales. Al mismo tiempo, se busca evaluar como estas políticas impactan los flujos de transacciones comerciales.

#### **PALABRAS CLAVE**

Comercio Internacional - Liberalismo Comercial - Política Ambiental - Medio Ambiente - Análisis Empírico / Simbiótico.

#### **RESUMO**

A relação entre o comércio internacional e o meio ambiente é um campo extremamente fértil e relativamente recente, tendo sido objeto de estudo de vários pesquisadores ao redor do mundo (Feijó & Azevedo, 2006). Tal fato influencia diretamente nas discussões sobre política ambiental, dado que, segundo May et al. (2003) esta tem produzido efeitos sobre a atividade econômica, especialmente no que diz respeito às relações de comércio internacional. Nesse sen-

tido, o presente trabalho baseou-se na revisão da literatura e na análise empírica, e tem como objetivo discutir as formas pelas quais o comércio internacional, historicamente, vem afetando o meio ambiente e as políticas ambientais. Ao mesmo tempo, busca-se avaliar como estas políticas impactam nos fluxos de transações comerciais.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Comércio Internacional, Liberalismo Comercial, Política Ambiental, Meio Ambiente, Análise Empírico-Simbiótica.

### **ABSTRACT**

The relationship between international trade and the environment is an extremely fertile field and relatively recent, having been studied by several researches around the world (Feijó & Azevedo, 2006). This fact directly influences the discussion on environmental policy, since, according to May et al. (2003), this has had an impact on economic activity, especially regarding international trade relations. Accordingly, the present study was based on a literature review and on empirical analysis, and aims to discuss the way in which international trade has historically affected the environment and environmental policies. At the same time, we seek to assess how these policies impact the trade flow.

### **KEY WORDS**

International Trade, Commercial Liberalism, Environmental Policy, Environment, Empirical-Symbiotic Analysis.

## **Introdução**

O avanço recente do processo de liberalização comercial e sua influência determinante na competitividade internacional das organizações e das nações tem trazido à tona a discussão das relações entre o comércio internacional e o meio ambiente. Segundo Feijó & Azevedo (2006), os ramos nos quais esse tema se divide abrangem as mais variadas situações: os efeitos do comércio sobre o meio ambiente (poluição do ar, água e uso da terra); a política ambiental sobre a competitividade dos países via internalização dos custos ambientais; as medidas ambientais com propósitos de proteção comercial; e as medidas comerciais com propósitos ambientais. Assim, se por um lado temos a abertura comercial como possível indutora da degradação ambiental, por outro, pode-se ter os padrões de exigências ambientais afetando a competitividade dos países.

## 1. Metodologia

O presente trabalho consiste em uma revisão bibliográfica acerca da teoria do comércio internacional e das discussões sobre política ambiental, a partir do questionamento “empírico-simbiótico” sobre as relações entre os mesmos. Fundamenta-se, portanto, em uma análise dialética, na qual se pretende verificar qual seria o efeito da liberalização comercial sobre a qualidade ambiental, bem como quais os impactos causados pelas políticas ambientais a nível de transações comerciais internacionais.

A mesma se baseou em uma análise “empírico-simbiótica”: empírico, pois as análises se fundamentam nas observações da dinâmica atual do comércio internacional e nas políticas ambientais; e simbiótica, porque objetivamos questionar se essa relação é mutuamente vantajosa. Vale destacar que o conceito aqui empregado de simbiose é uma metáfora do mesmo no âmbito da ecologia, que retrata uma relação mutuamente vantajosa entre dois ou mais organismos vivos de espécies diferentes (Townsend, Begon & Harper, 2003).

## 2. Teoria do comércio internacional

Dado um novo ambiente econômico de expansão do comércio internacional de mercadorias em termos de valor e volume, que pode ser considerado um substituto a movimento internacional dos fatores de produção (Baumann et al., 2004), os agentes econômicos depararam-se diante de um novo modelo político e econômico que levou a grandes variações estruturais. Sendo assim, e de forma quase que automática, passou a existir um maior relacionamento entre os Estados Nacionais, seja em termos de comércio de bens e serviços, seja em termos de cooperação econômica ou definição de políticas conjuntas.

### 2.1 O Mercantilismo

Durante os séculos XVI, XVII e XVIII, imperou a visão mercantilista de comércio internacional. Nela, segundo Barral (2007), os agentes econômicos eram movidos pela busca da acumulação de metais preciosos decorrentes do saldo positivo (superávit) entre exportações e importações, norteados por uma constante intervenção estatal na elaboração e na implementação do comércio exterior. Já existia alguma preocupação, ainda que extremamente residual, acerca da questão da população e dos recursos naturais, a exemplo dos estudos de Antonio Serra (1613) e de Von Hornick (1684). Porém, de uma forma geral, destaca-se que com a descoberta de novos territórios, terras e recursos naturais, estes eram julgados como infinitos e não havia problemas de poluição em grande escala (Kula, 1998).

## 2.2 Os fisiocratas

Também conhecidos como "anti-mercantilistas", esses franceses têm como seus maiores representantes Quesnay (1758), com o famoso *Tableau économique*, e Turgot (1795). Eles acreditavam que a ordem natural governava a sociedade humana e, diante dessa ótica, não é o comércio, tampouco o volume de metais preciosos que criam a riqueza das nações, mas a terra, que seria o único fator produtivo.

Cabe ressaltar que o papel dos recursos naturais, "materializado" na terra, assume o elemento central na análise da geração de riqueza. Isso faz com que toda a discussão recaia sobre esses recursos, os quais se mostram como o fator diferencial entre as nações.

## 2.3 A visão clássica

Esta visão questiona os antigos argumentos e o real motivo que leva os agentes econômicos a tomarem suas decisões. Aqui, percebe-se que a acumulação interna de metais preciosos (ouro) levaria a um aumento da inflação, o que por extensão acarretaria em problemas de competitividade internacional (Hume, 1752). Segundo Baumann et al. (2004), o processo produtivo da economia dependeria, portanto, de apenas um fator de produção, o trabalho. Isso fica visível na afirmação de Petty (1662) de que o trabalho é o pai e o princípio ativo da riqueza e a terra, a mãe.

A Teoria das Vantagens Absolutas (Smith, 1776) afirma que só existirá o comércio internacional quando for mais barato adquirir bens produzidos em outra economia, ou seja, cada agente (país A) fará uma especialização completa na produção do bem em que sua produção é mais eficiente. Sendo assim, trocará seu excedente pelo bem necessário produzido pelo outro agente (país B) e ambos irão se beneficiar desse padrão de comércio.

Smith ainda achava que havia muitas terras a serem cultivadas na Inglaterra e em outros lugares, além da possibilidade de avanços no cultivo, o que não o levou a um estudo mais aprofundado da relação com a escassez dos recursos naturais. Ele não apresentou grande preocupação com os custos e com a disponibilidade dos recursos minerais necessários ao desenvolvimento industrial (Kula, 1998). Sendo assim, os recursos naturais, como o carvão, possuem uma limitação de preço, que é dado na mina mais produtiva da região. Além disso, os recursos naturais que possuem substitutos sempre terão um limite no nível de preço imposto pela sustentabilidade, o que não ocorre com metais preciosos como o ouro, a prata e o diamante.

De acordo com Pearce & Turner (1990), naquela época não existiam tantos problemas relacionados com o ambiente e, portanto, o Estado deveria ser liberal – *laissez-faire*. Há, porém, diversos seguidores de Smith que, hoje, afirmam que uma função extra deveria ser atribuída ao governo, qual seja a proteção ambiental, além das já tradicionais justiça, defesa nacional e serviços públicos.

Mesmo antes da questão ambiental ser tratada como uma causa internacional, a ideia de livre mercado smithiana já tinha sido alvo de críticas de socialistas do século XIX. Segundo Kula (1998), há ainda estudiosos que avaliam que é possível enxergar a presença de problemas ambientais em uma obra de Smith que antecede a Riqueza das Nações, ou seja, na Teoria dos Sentimentos Morais (1759).

A Teoria das Vantagens Comparativas de Ricardo (1817) contrapõe de forma mais abrangente a proposta por Smith na medida em que sugere que a análise deva ser feita em termos relativos, e não absolutos. Neste caso, a teoria smithiana seria um sub-conjunto da teoria proposta pelo pensador, que afirma que ainda que um agente (país A) seja mais eficiente na produção dos bens X e Y, ele comercializará com outro agente (país B) que seja menos eficiente na produção de ambos os bens, devido à diferente relação de preços desses bens entre os países (GONÇALVES, 2005). Com a realização desse comércio internacional, alcançar-se-iam ganhos de comércio e aumento de bem-estar.

Para Ricardo, a razão dos aumentos dos preços dos grãos devia-se à lei dos retornos decrescentes de escala. Ricardo faz uso da Teoria da Renda da Terra e discute a escassez de recursos naturais, inicialmente aplicado à terra, cuja diferença de produtividade levaria ao pagamento pela remuneração do fator. No limite, e estendendo aos demais recursos naturais, temos:

"(...) se o ar, a água, a elasticidade do vapor e a pressão atmosférica tivessem diferentes qualidades; se pudessem ser apreendidas e se cada qualidade existisse apenas em quantidade moderada, esses agentes, assim como a terra, dariam origem à renda, à medida que as diferentes qualidades fossem sendo utilizadas (Ricardo, 1982: 69)".

Utilizando essa abordagem de renda da terra, Ricardo dá conta do problema das falhas de mercado bem como o da extração intertemporal dos recursos naturais. Dessa forma, e de acordo com Reis & Santin (2007), para Ricardo os recursos naturais também gerariam renda devido a três fatores: a escassez de recursos, a diferenciação de qualidade do recurso ou empobrecimento do mesmo, e à possibilidade de ser apropriado (tornado-se um bem passível de troca econômica).

### **3. Comercio internacional e política ambiental**

Dado o crescente avanço do comércio internacional de bens e serviços, passou-se a perceber de forma mais incisiva que as interrelações do mesmo com o meio ambiente seriam capazes de levar a potenciais ganhos de competitividade a nível internacional. O contexto global, dessa forma, já não era o mesmo e as barreiras, antes alfandegárias, foram substituídas em grande parte pelas barreiras técnicas, sanitárias e ambientais (May et al., 2003).

Essas relações entre o meio ambiente e o comércio internacional, entretanto, deram-se de diversas formas, mas o foco da questão recai sobre o processo conhecido por dumping ambiental (também chamado dumping verde ou eco-dumping), no qual os países ganham competitividade a nível internacional, ausentando-se de suas responsabilidades para com o meio ambiente. Nesse sentido, segundo Ruppenthal et al. (2002), países e organizações descumprem normas e regulamentações internacionais, ou mesmo aproveitam-se de uma legislação ambiental e fiscalização mais flexíveis para alcançarem diferenciais de custo nos mercados.

Como consequência direta, temos que a imposição de barreiras comerciais relativas às questões ambientais gera uma longa discussão, ainda muito atual, basicamente dividido entre duas visões. Os ambientalistas buscam maximizar as questões ambientais nas decisões de comércio. Os livre-cambistas, por outro lado, buscam minimizar e flexibilizar as normas ambientais.

Há um intenso debate acerca da relação entre a liberalização do comércio internacional e a questão ambiental. Nesse sentido, há quem defenda a tese de que liberalização é positiva para os países envolvidos nesse livre-comércio, porém deve ser diminuída caso sejam percebidas consideráveis degradações ambientais. Por outro lado, alguns especialistas apontam a existência de dois extremos, quais sejam a liberalização afetando positiva ou negativamente o meio ambiente (Gutierrez, 1995).

A ideologia nacionalista defende que há uma relação negativa entre o livre-comércio e as questões ambientais. Sendo assim, o liberalismo comercial contribuiria para a degradação ambiental e, portanto, deveria existir um maior conservadorismo como solução da mesma.

A ideia está associada à preservação ambiental e à sobreanância nacional, por isso o nome da corrente ideológica; dessa forma, a atividade privada, o crescimento econômico e os mecanismos de mercados são identificados como os principais responsáveis pela degradação do meio ambiente (Ruppenthal et al., 2002).

Segundo Feijó & Azevedo (2006), o aumento do comércio, que se apresenta a nível internacional, leva a situações de degradação ambiental, causada, principalmente, pelo uso de um produto que afete o meio ambiente ou pelos processos e métodos de produção do mesmo (Lustosa, 1999). Dessa forma, o uso excessivo dos recursos naturais para atender a uma demanda crescente causaria a poluição do ar e das águas e o mau uso das terras.

O outro extremo seria a ideologia liberal, cujo desenvolvimento segue na próxima seção.

#### **4. Política ambiental e comércio internacional**

As questões ambientais, que já influenciam processos e cadeias produtivas e alteram a competitividade no mercado, foram incorporadas nos negócios e tendem a se intensificar em novos contextos e cenários, inclusive no que diz respeito ao comércio internacional (Filho &

Coelho, 2002). Os aspectos ambientais impactam nos processos de produção, repercutindo indiretamente na competitividade industrial, e podem condicionar a própria localização da indústria. Já os aspectos ambientais dos produtos podem, por sua vez, ter influência direta no comércio internacional quando se leva em conta, por exemplo, custos de adequação a regulamentos e normas, ou a preferência de consumidores por produtos ambientalmente corretos, tanto plano nacional como no internacional.

#### **4.1 Os liberais e a questão do meio ambiente**

Considerando-se a divisão de Gutierrez (1995), sobre as posições básicas relativas ao comércio internacional e ao meio ambiente, temos um outro grupo constituído pelos defensores incondicionais do livre comércio, afirmando que a liberalização representa uma oportunidade de preservação.

Esta segunda posição está associada à ideologia liberal, de defesa da livre iniciativa e do livre trânsito de mercadorias com o mínimo de regulamentação governamental. Esta também é defendida por um grupo que Colby (1991), chamou de paradigma do *frontier economics*, que geralmente, negligencia as questões ambientais por acreditar que os mecanismos de mercado, através de sinalizações dos preços relativos para a melhoria da eficiência e para a substituição de produtos e recursos, seriam capazes de superar automaticamente os impasses ambientais, bem como seriam a melhor e a mais eficiente alternativa para a alocação dos recursos naturais.

Os liberais acreditam que os problemas ambientais estão muito mais associados às falhas de governo e aos problemas com o direito de propriedade dos recursos naturais, do que propriamente a falhas no regime de funcionamento dos mercados (Ruppenthal et al., 2002). Desta maneira, minimizar o Estado, liberalizar os mercados e assegurar direitos de propriedade aos recursos ambientais seria a melhor forma de solucionar esses problemas.

#### **4.2 As barreiras ambientais e o comércio internacional**

Na visão de Gonçalves (2000), as cláusulas ambientais de comércio internacional tratam de regulamentações, normas práticas e mecanismos orientados para a proteção e melhoria das condições do meio ambiente. O autor destaca que as regulamentações e as normas podem ser derivadas de decisões na esfera nacional e podem existir como parte de acordos multilaterais sendo incluídas em tratados ou convenções internacionais. Segundo May et al. (2003), a política ambiental de diferentes países, muitas vezes representada pelas barreiras ambientais, pode influenciar nos fluxos de comércio internacional, quando o produto e/ou seu método de produção causam problemas ambientais.

A questão central nas relações entre o meio ambiente e o comércio internacional reside no processo de dumping ambiental, a partir do qual os países obtêm competitividade espúria com base na degradação ambiental (Ruppenthal et al., 2002). Países com regulamentações, normas e práticas de controle ambiental menos rígidas beneficiam-se ou geram vantagem comparativa no sistema mundial de comércio, que não existiriam caso os custos de implementação das normas ou padrões internacionais fossem internalizados. Isso provocaria, em função das diferenças significativas quanto à regulamentação do meio ambiente, um deslocamento de investimentos para países negligentes em detrimento dos países conscientes quanto à preservação do meio ambiente.

No caso das restrições ambientais, verifica-se ainda, o uso discricionário e discriminatório de barreiras comerciais restritivas relacionadas ao meio ambiente. Os países desenvolvidos poderão usá-las não como um mecanismo para alcançar objetivos reconhecidamente de melhoria do meio ambiente, mas sim para legitimar o uso de medidas protecionistas, com fins especificamente relacionados ao comércio internacional (Ruppenthal et al., 2002). Contudo, deve-se reconhecer que a melhoria das condições ambientais, principalmente nos países em desenvolvimento, dependerão da interação de fatores tais como a vontade política dos governos, a pressão social e internacional, a disponibilidade de recursos técnicos e financeiros, e a institucionalidade adequada.

Nesse sentido, Gonçalves (2000), salienta que mesmo nos governos dos países desenvolvidos que adotam medidas protecionistas orientadas principalmente para interesses comerciais, e não com objetivo de melhoria ambiental, os custos derivados da perda de mercado internacional poderão ter um impacto positivo.

Logo, os liberais defendem que, via concorrência entre os países/organizações, estes teriam que respeitar e cumprir as regulamentações e as legislações internacionais que refletem uma maior preocupação com as questões e políticas ambientais. Crêem, portanto, que a liberalização comercial traz benefícios ao meio ambiente, na medida em que os países que não respondessem a essas novas demandas internacionais estariam fora deste mercado.

## 5. Conclusão

Com base única e exclusiva na teoria clássica de comércio internacional, observa-se que as análises dos mercantilistas, dos fisiocratas, de Smith e de Ricardo não apontam para uma grande preocupação com as questões relacionadas ao meio ambiente e às políticas ambientais associadas ao comércio internacional. No período analisado, ainda se partilhava da ideia de que os recursos eram ilimitados, de que ainda havia muitas áreas a serem descobertas e que se tornariam futuras fontes de recursos e, finalmente, de que o avanço tecnológico "compensaria" os danos causados ao meio ambiente de uma forma geral, permitindo a contínua exploração do mesmo.

As relações entre o meio ambiente e o comércio internacional são, nesse sentido, bastante

controversas, tornando-se ainda mais relevantes quando se considera o avanço recente do processo de liberalização comercial e sua influência determinante na competitividade internacional das empresas e países. Esse assunto tem gerado grandes discussões, apresentando muitas opiniões divergentes e, em determinados pontos, até mesmo antagônicas, o que torna necessário que as pesquisas neste campo continuem a se desenvolver.

Acredita-se que, na medida em que os mercados se tornam mais exigentes quanto aos aspectos ambientais dos produtos e dos processos de produção, as políticas ambientais mais rígidas podem não significar só aumento de custos para as empresas a curto prazo, mas oportunidades comerciais em médio/longo prazo.

## Referencias

Barral, Welber Oliveira (2007): O Comércio Internacional. Belo Horizonte: Coleção para aprender.

Baumann, Renato; Canuto, Otaviano; Gonçalves, Reinaldo (2004): Economia Internacional: Teoria e Experiência Brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier.

Colby, M. E.(1991): Environmental Management in Development: the evolution of paradigms.In: Ecological Economics. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 3. ed., 3. v.

Feijó, Flavio Tosi y Azevedo, André Filipe Zago de (2006): Comércio e Meio Ambiente: Políticas Ambientais e Competitividade no Âmbito da ALCA. Ribeirão Preto: Economia Aplicada, v. 10, n. 4.

Field, Barry C. y Field, Martha K. (2002): Environmental Economics – An Introduction. McGraw-Hill.

Filho, Nilton F. y Coelho, Luciano R. (2002): Aspectos Ambientais do Comércio Internacional. Fiesp-Ciesp.

Gonçalves, Reinaldo (2005): Economia Política Internacional: Fundamentos Teóricos e as Relações Internacionais da Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier.

Gonçalves, Reinaldo (2000): O Brasil e o Comércio Internacional: Transformações e Perspectivas. São Paulo: Contexto.

Gutierrez, M. B. S. (1995): "Comércio e Meio Ambiente: os Custos Ambientais dos Produtos Comercializados pelo Mercosul", en Encontro Nacional de Economia, Salvador-BA: ANPEC.

Hume, David (1752): Of the Balance of Trade. Edinburgh.

Kula, E. (1998): History of Environmental Economic Thought. Londres: Routledge Studies in the History of Economics.

Lustosa, M. C. (1999): Padrão de Especialização Ambiental do Comércio Exterior da Indústria de Transformação Brasileira. III Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. Recife, 1999.

May, Peter; Lustosa, Cecília & Vinha, Valéria (Comp.): *Economia do Meio Ambiente – Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Pearce, David W. y Turner, R. Kerry (1990): *Economics of Natural Resources and the Environment*. Reindo Unido: Harvester Wheatsheaf.

Reis, A. Y Santin, M. F. C. de L. (2007): *A Teoria da Renda da Terra Ricardiana: um Marco Unificador entre as Economias da Poluição e dos Recursos Naturais*. Perspectiva Econômica/UNISINOS.

Ricardo, David (1982): *Princípios de Economia Política e Tributação*. São Paulo: Abril Cultural.

Ruppenthal, Janis Elisa; Zanni Junior, Nilton José; Franceschi, Alessandro de (2002): *As Interfaces entre o Meio Ambiente e o Comércio Internacional*. Curitiba – PR: XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção – ENEGEP 2002.

Smith, Adam (1776): *The Wealth of Nations*. Chicago: The University of Chicago Press.

Townsend, Colin R., Begon, Michael & Harper, John L. (2003): *Essential of Ecology*. Oxford: Blackwell Publishing. (Second Edition)

---

## **INTEGRAÇÃO ECONÔMICA NO CONTEXTO DA ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL: CLASSIFICAÇÕES, RAZÕES E VANTAGENS**

---

### **ECONOMIC INTEGRATION IN THE CONTEXTO OF INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY: CLASSIFICATIONS, REASONS AND BENEFITS OF ECONOMIC INTEGRATION**

---

**Por Thauan Santos**

INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (IE/UFRJ)

E-mail: thauan\_ie\_ufrj@yahoo.com.br

#### **RESUMEN**

Mediante el nuevo paradigma de la Economía Política Internacional (EPI), el presente trabajo busca analizar las causas y consecuencias de la integración económica en cuanto fenómeno iniciado en el siglo XX, en el contexto de la globalización (Petri & Weber, 2006). En ese sentido, esta investigación presenta los criterios de clasificación de una integración económica, seguidos de las motivaciones reales que llevan a los países a suscribir acuerdos o incluso formar bloques económicos. Para finalizar, serán explicitados los beneficios asociados a este movimiento de integración, que pueden ser, entre otros, políticos o económicos (Alves, 2000).

#### **PALABRAS CLAVE**

Economía Política Internacional - Integración Económica - Comercio Internacional - Globalización - Modelos de Integración

#### **RESUMO**

Diante do novo paradigma da Economia Política Internacional (EPI), o presente trabalho objetiva analisar as causas e as consequências da integração econômica enquanto um fenômeno iniciado no século XX, no contexto da globalização (Petri & Weber, 2006). Nesse sentido, essa pesquisa apresenta os critérios de classificação de uma integração econômica, seguidos das reais motivações que levam os países a assinarem acordos ou mesmo formarem blocos econômicos. Por fim, serão explicitados os benefícios associados a esse movimento de integração, que podem ser, entre outros, políticos ou econômicos (Alves, 2000).

## **PALAVRAS-CHAVE**

Economia Política Internacional - Integração Econômica - Comércio Internacional - Globalização - Modelos de Integração.

## **ABSTRACT**

In the new paradigm of International Political Economy (IPE), this paper aims to analyze the causes and consequences of economic integration as a phenomenon started in the last century, in the context of globalization (Petri & Weber, 2006). In this sense, this research presents the criteria to classify the economic integration, followed by the actual motivations that lead countries to sign agreements or even to form economic blocs. Finally, the benefits associated with the movement of integration that can be, among others, political or economic will be explained (Alves, 2000).

## **KEY WORDS**

International Political Economy - Economic Integration - International Trade - Globalization - Economic Integration Model

## **Introdução**

A Economia Política Internacional (EPI) surge quando há uma fusão entre os objetivos da Economia Internacional e da Política Internacional, constituindo um método analítico concentrado nos temas associados à política e à riqueza (Gonçalves, 2005). Segundo Burnier (2007), ela focaliza o sistema internacional através da economia – mercado, o Estado – política – e a interação entre eles.

Nesse sentido, e no contexto da tendência à integração econômica, a EPI busca entender o avanço dos mercados através dos efeitos de livre-comércio, e os processos integracionistas diante de um panorama de globalização. Aqui, diferentemente das teorias econômicas, leva-se em consideração os fatores políticos e estruturais dos Estados (Vasconcelos, 2007).

Na literatura econômica, segundo Bela Balassa (1964), não há uma definição tão clara a respeito do termo “integração econômica”. Pode-se, portanto, ser enxergado como uma situação ou como um processo. No primeiro caso, é tida como a ausência de restrição à comercialização de produtos, bens ou serviços entre os membros participantes. No último, como um conjunto de medidas que objetiva de forma progressiva acabar com as restrições, mas com interesses em alterar o espaço econômico entre os membros.

Por outro lado, a teoria da integração econômica poderia ser definida como uma parte da teoria da proteção que trata dos efeitos de discriminação das barreiras alfandegárias entre países e seus impactos no comércio (Limpsey, 1960). Já para Andic & Teitel (1977), porém, ela seria um subconjunto da teoria do comércio internacional que se preocupa em estudar os agrupamentos dos mercados nacionais.

Nota-se, claramente, que há um longo debate acerca do assunto, mas, como se observa, os agentes acabam por comercializar de forma bilateral ou multilateral, a depender das condições específicas e das vantagens associadas. Dessa forma, o país A opta por comercializar seu bem X com o país B, que oferta o bem Y. Igualmente, esses países vão se integrar se alcançarem um maior bem-estar.

Cabe aqui destacar que a teoria não se preocupa em estudar os reflexos da integração econômica sobre o nível de atividade, importando-se, assim, apenas com os impactos da formação de uniões aduaneiras e mercados comuns sobre o bem-estar econômico (Machado, 2000). É por essa razão que se vê corriqueiramente em manuais e livros textos a teoria da integração denominada como “Teoria das Uniões Aduaneiras”.

## 1. Critérios de classificação

Com relação aos critérios de classificação do nível de integração econômica, cabe ressaltar que estes são diversos e variam de acordo com o âmbito, com o método e com o nível de integração.

O critério de classificação baseado no âmbito divide-se em duas subcategorias: âmbito econômico e âmbito político/geográfico. O âmbito econômico leva em considerações as variáveis econômicas como justificativas para a integração; pode ocorrer de forma setorial, abrangendo apenas determinados setores da economia ou pode ocorrer de forma geral, considerando a totalidade dos setores econômicos. Já o âmbito político/geográfico pode resultar em uma integração econômica nacional; em uma integração econômica internacional - no qual as economias nacionais constituem uma região econômica alargada (integração regional); ou em uma integração econômica mundial - quando ocorre entre diferentes mercados em escala global (integração multilateral).

O critério de classificação baseado no método implica no fato de a integração ser positiva ou negativa. No caso em que a integração é positiva, há alteração dos quadros institucionais e instrumentos legais, administrativos e técnicos. Além disso, ocorre a adoção de instituições políticas comuns. No caso em que é negativa, porém, o processo é caracterizado pela simples remoção das restrições à liberdade de circulação e cabe aos agentes econômicos concretizar a efetiva integração entre as economias do espaço integrado.

No que diz respeito ao critério de classificação baseado no nível de integração, temos sete subclassificações que têm a função de definir o grau e a forma de integração. De acordo com es-

tudiosos e especialistas do assunto, se analisarmos a integração econômica como um processo, perceberemos cinco etapas contínuas do desenvolvimento histórico desses processos, o que vem a gerar a Zona de Livre Comércio (ZLC), União Aduaneira (UA), Mercado Comum (MC), União Econômica (e Monetária) e Integração Econômica Total (Bela Balassa, 1964).

Na ZLC, também conhecida por Área de Livre Comércio (ALC), temos a eliminação de todas as restrições aduaneiras entre os parceiros, mas se mantém a autonomia das políticas comerciais com relação a terceiros; na UA, já há a adoção de uma Política Externa Comum (PEC); o MC constitui um tipo de UA no qual há liberalização da circulação dos fatores de produção (trabalho e capital), e não somente de mercadorias, no qual existe uma Política Comercial comum.

A União Econômica seria um caso específico de Mercado Comum em que há coordenação de importantes políticas econômicas. Na União Monetária (UM), já existem políticas monetárias e cambiais únicas, o que indica uma forte coordenação das demais políticas econômicas. Há existência de câmbios fixos, com a conversibilidade absoluta entre as moedas dos Estados-Membros (E-M) ou uma moeda única; o caso de União Econômica e Monetária (UEM) agrega as características de cada uma das uniões tomadas de forma independente; a União Econômica Total constitui a integração na qual a região integrada se confunde com uma economia nacional, ou seja, as áreas relevantes têm políticas comuns. Há autores, como Machado (2000) e Granato & Odonni (2008) que a consideram como o nível mais avançado de integração, caracterizada pela União Política ou integração plena.

Tabla 1: Classificação da Integração Regional por âmbito, método e nível.

Fonte: Elaboração própria com base em Machado (2000), Baumann et al. (2004) e Granato & Odonni (2008)

<b>Classificação</b>	<b>Sub - classificação</b>	<b>Sub - divisão</b>
<b>Âmbito</b>	Econômico	Setorial
		Geral
	Político/Geográfico	Nacional
		Internacional/Regional
		Multilateral/ Mundial

<b>Método</b>	Positiva	
	Negativa	
<b>Nível</b>	Zona de Livre Comércio	
	União Aduaneira	
	Mercado Comum	
	União Econômica	
	União Monetária	
	União Econômica e Monetária	
	União Econômica Total	

Tabela 2: Características do bloco econômico por nível de classificação.

<b>Características do bloco</b>	<b>Tipo de blocos económicos</b>				
	ZLC (1)	UA (2)	MC (3)	União Econômica e Monetária	Integração Plena
<b>Comércio livre entre os membros</b>	X	X	X	X	X
<b>Tarifa externa comum</b>		X	X	X	X
<b>Livre circulação de fatores de produção</b>			X	X	X

<b>Coordenação/harmonização de políticas econômicas</b>				X	X
<b>Políticas globais comuns</b>					X

No entanto, cabe aqui apresentar que a tese tão repetida de que existem fases sucessivas no processo de integração é rigidamente criticada por muitos estudiosos, sendo mesmo apontada como falsa (Torrent, 2006). Para ele, há zonas de interseção entre essas definições que, na prática, misturam conceitos e técnicas, a exemplo do NAFTA, do MERCOSUL e do caso europeu.

Segundo os estudos de Machado (2000), ainda que a integração comercial e sua questão de preferências contrariem o princípio da "cláusula da nação mais favorecida", o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) prefere tratar com certo pragmatismo a questão da integração. Nesse contexto, cria provisões legais no qual se defendem as condições para a ocorrência da mesma.

## II. Razões

As razões que levam os países a realizarem algum tipo de integração econômica podem ser políticas e/ou econômicas (Alves, 2001). As razões econômicas devem-se à possibilidade de potenciais ganhos associados, de ganhos na eficiência da estrutura produtiva (perspectiva estática) e de acelerar o crescimento econômico dos E-M (perspectiva dinâmica). As razões políticas são normalmente importantes, porém não significativamente suficientes para a sobrevivência da integração.

De acordo com os estudos de Haberler (1936), Beers (1941) e Hawtrey (1944), os acordos de integração podem levar a efeitos similares à liberalização comercial não condicionada, já que acreditam que os acordos preferenciais se aproximam do regime de livre comércio. Nesse sentido, a formação de ZLC e UA poderiam ser avaliadas como second best se comparadas com a situação de free trade.

Em 1950, Jacob Viner, em *The Customs of Union Issue*, demonstra que em alguns casos específicos é possível que uma ZLC ou uma UA não levem à situação de livre comércio, o que contrariou as conclusões clássicas de comércio.

Vale destacar que futuramente houve outras teorias que detalharam o modelo de Viner. Uma das principais limitações que existiam nesse modelo - a de que os bens eram consumidos em proporções fixas, independentemente da estrutura dos preços relativos - foi eliminada pela segunda geração de modelos de integração - Meade (1956), Gehrels (1957) e Lipsey (1958). Essa

nova geração, entre outros avanços, enxergou variações nos termos de troca (TT) decorrentes dos efeitos da integração.

Na década de 1960, houve uma ampliação do escopo analítico e uma alteração no que diz respeito à abordagem da teoria das uniões aduaneiras (Machado, 2000). Cooper & Massel (1965) sugerem uma nova análise da teoria, fundamentada na análise de efeitos dinâmicos e na alteração dos termos de troca. Já em fins e na virada da década, Wonnacott & Wonnacott (1967) e Williamson (1971) acrescentaram na análise a ideia de ganhos decorrentes de economias de escala.

Outra alteração frente ao mainstream da teoria da integração começou a ocorrer no início dos anos 1980. Os modelos de comércio começaram a fazer uso das hipóteses microeconômicas de retornos crescentes de escala e de diferenciação do produto, alterando a estrutura de mercado e o padrão de comércio. Nessa nova linha de se analisar os efeitos da integração econômica, Krugman, Helpman, Brander e Venables tiveram bastantes contribuições.

A "Nova Teoria do Comércio Internacional", como ficou conhecida, permitia lidar com aumentos na escala de produção, redução de distorções de mercado, ocorrência de comércio intra-indústria e a diversificação da pauta de bens disponíveis para o consumo (Machado, 2000).

Já em no início dos anos 1990, Hortsmann & Markusen (1992) e Rowthorn (1992) fazem uso da Teoria dos Jogos e tentam explicar como as firmas tomam decisões de localização espacial de suas plantas.

## 2.1 Criação e desvio de comércio, efeitos estáticos e dinâmicos

A integração econômica entre um país A e um país B fará com que os mesmos tenham suas estruturas produtivas alteradas, bem como ganhos associados à participação nesta integração.

Partindo do caso de uma União Aduaneira, haverá uma alteração no preço relativo dos bens nos mercados internos dos E-M, dos fluxos comerciais, da produção e do consumo e, provavelmente por extensão, nos demais países. Com a UA passará a existir tarifas e barreiras para alguns agentes e, então, haverá efeito discriminatório.

O país A produz o bem X a um custo unitário  $C_a$ , o país B produz o mesmo bem a um custo unitário  $C_b$  e o país C o produz a um custo unitário  $C_c$ , sendo  $C_a > C_b > C_c$ . Se A e B formam uma UA, A deixa de produzir o bem X e passa a importá-lo de B. Esse movimento é conhecido por criação de comércio e leva a um aumento do bem-estar da economia A. O país C é o produtor mais eficiente, porém o fato de não pertencer à UA faz com que o seu acesso aos mercados de A e B seja discriminado. A criação de comércio é um elemento de livre comércio.

Segundo Granato & Oddoni (2008), esse aumento no comércio entre os países que fazem parte do processo derivado da integração pode ser chamado de verificador simples. Essa alteração no padrão de comércio expressa os benefícios gerados pelo processo de integração (Machado, 2000).

Mantendo-se a mesma regra em termos de custos unitários entre os países A, B e C, uma UA entre os países A e B faz com que A sofra uma redução de bem estar. O país A deixará de importar do país C que é o mais eficiente em termos de custos e passa a importar do parceiro B, substituição conhecida por desvio de comércio. Neste caso, a adoção de uma tarifa não-discriminatória é preferível à UA. O desvio de comércio é um elemento de protecionismo.

Também conhecido pelo verificador complexo, inclui outros dois elementos que vão para além do comércio em si, quais sejam a estrutura qualitativa, o intercâmbio e o efeito sobre o comércio com não-membros (Granato & Oddoni, 2008). Segundo Machado (2000), o desvio de comércio expressaria magnitude dos custos associados à integração.

## 2.2 Efeitos estáticos e dinâmicos

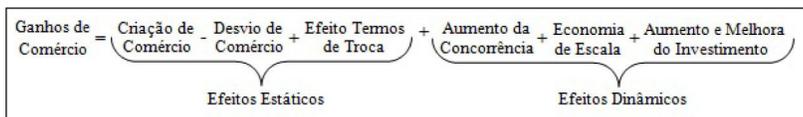
O efeito líquido da constituição de uma UA sobre o bem-estar entre os E-M dependerá da ponderação dos efeitos criação e desvio de comércio, podendo, portanto, ser positivo ou negativo. Por isso, o resultado dependerá de cada caso em particular e da situação tarifária de partida e do nível médio de proteção adotado. Vale destacar que podem ocorrer efeitos de termos de troca, associados à variação no preço dos bens de importação e exportação, que estarão atrelados à dimensão da UA.

Por outro lado, segundo Viner (1950), é possível determinar ex ante alguns casos em que a formação de uma UA favorece potencialmente mais a criação do que o desvio de comércio; quanto maior for a área econômica da UA e quanto maior for o número de países a integrem; quanto maior for a redução média do nível de proteção na adoção da PEC; quanto mais competitivos forem os parceiros e menos complementares forem as suas estruturas produtivas; dada a sobreposição de estruturas produtivas, o ganho será maior com a maior diferença entre os custos de produção (Makower & Morton, 1953).

Percebe-se, pela análise dinâmica da formação de uma UA, que o conseqüente alargamento do mercado pode desencadear outros efeitos sobre o bem-estar dos países-membros, associados ao aumento da concorrência (foco na eficiência e na produtividade; ao efeito de economias de escala), decorrente do aumento dos mercados com conseqüente redução dos custos unitários; possibilidade de fusões e aquisições (F&A); economias de aprendizado e às alterações no nível dos investimentos (maior estabilidade das regras e elevação da confiança dos investidores; investimentos em inovação e reestruturação das empresas; investimentos externos dentro da UA como forma de evitarem a pauta aduaneira e acessarem o mercado) e na natureza dos investimentos (introdução de métodos mais sofisticados e eficientes); aproveitamento de economias de escala; realocação dos investimentos das indústrias estagnadas para as indústrias em expansão; e realiação de joint-ventures e difusão de know-how.

Conclui-se, portanto, que a UA e mais genericamente os processos de integração que levem à livre circulação de bens e de serviços fazem com que os países-membros tenham uma expansão do crescimento econômico e da eficiência da alocação dos recursos. Além disso, esses efeitos devem-se mais aos elementos dinâmicos decorrentes do processo de integração do que propriamente aos elementos estáticos.

Figura 1: Ganhos de comércio segundo os efeitos estáticos e dinâmicos.



Fonte: Elaboração própria com base em Viner (1950), Cooper e Massel (1965), Wonnacott & Wonnacott (1967), Williamson (1971), Machado (2000) e Baumann et al. (2004).

### 3. Vantagens da integração

A integração econômica está associada a uma série de vantagens, associadas a ganhos políticos, institucionais, organizacionais, econômicos, de cooperação e mesmo culturais. Para Machado (2000), o simples aumento dos mercados levaria a uma melhora na alocação dos recursos e a um aumento da concorrência. Dessa forma, teríamos redução dos preços, melhoria da qualidade dos produtos e aumento da produtividade dos fatores de produção.

De acordo com Kiyotaki & Wright (1989), em termos da adesão de uma moeda comum, se feita por muitos membros na União Econômica, por exemplo, levaria a uma elevação do benefício do uso de uma moeda comum.

Arelado às questões econômicas, focado nas questões fiscais, a teoria do federalismo fiscal permite um enquadramento analítico para análise das vantagens e das desvantagens da atribuição de competências à UE ou a níveis inferiores de grupo. Segundo essa teoria, três fatores seriam favoráveis à descentralização, quais sejam a diversidade e as vantagens locais de informação (autoridades locais as têm a mais baixo custo; o controle democrático), a limitação do poder dos políticos com mecanismos de controle e sustenta o princípio da subsidiariedade; e a concorrência jurisdicional —(pressão eleitoral sobre os decisores).

Por outro lado, existem dois fatores que incentivam à centralização, como a existência de economias de escala e a ocorrência de efeitos spillover - efeitos externos.

A integração em si trás vantagens associadas ao aumento da produtividade e da eficiência devido à economia de especialização inter e intra-industrial, derivados de economias de escala ou mesmo de efeitos complementares ou cruzados de disponibilidade de know-how. (Lavagna, 1998).

Igualmente, há aumento do bem-estar associado à especialização da produção de acordo com as vantagens comparativas de cada país (custos relativos de produção); aproveitamento de economias de escala; variações nos termos de troca; aumento da concorrência; variações na taxa de crescimento do produto (Machado, 2000).

## Conclusão

Diante de um cenário de globalização, a Economia Política Internacional (EPI) torna-se mais uma ferramenta para análise do processo de Integração Econômica (Vasconcelos, 2007). De acordo com Petri e Weber (2006), os processos de integração constituiriam tentativas de resposta aos aspectos negativos da.

Após longa discussão acerca do termo integração econômica, entende-se que ela tem como objetivo aumentar o bem-estar econômico entre os países envolvidos no acordo (Machado, 2000).

Os critérios de classificação de uma integração variam em âmbito econômico ou político, método positivo ou negativo, e nível, apresentando sete casos distintos de profundidade da integração em si.

As razões que movem os países a se integrarem podem ser de cunho político e/ou econômico (Alves, 2000). Há os que defendam a criação e o desvio de comércio como fatores essenciais à integração econômica. Autores como Meade (1956), Gehrels (1957) e Lipsey (1958), por outro lado, destacam a variação nos termos de troca e outros apontam para os ganhos com economias de escala, a exemplo de Wonnacott & Wonnacott (1967) e Williamson (1971).

As vantagens da integração vão desde ganhos políticos, institucionais, organizacionais, econômicos, de cooperação e mesmo culturais. A melhoria da alocação dos recursos, o aumento da produtividade e da eficiência são outros ganhos associados à integração (Lavagna, 1988).

## Referencias

Alves, Rui Henrique (2001): "From Single Currency to Political Union?" en *Global Economy Quarterly*. R. T. Edwards, 1524-5861/Vol. II, pp. 305-342.

Baumann, Renato; Canuto, Otaviano y Gonçalves, Reinaldo (2004): *Economia Internacional: Teoria e Experiência Brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Beers, John S. (1941): "Tariff Aspects of a Federal Union." en *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. LVI.

Bela Balassa, J. D. (2007): *Teoría de la Integración Económica*. México, UTEHA, p. 1. BURNIER 2007.

Gehels, F. (1956): "Customs unions from a single country viewpoint" en *Review of Econo-*

mic Studies, vol. XXIV, nº1, pp. 61-64, 1956.

Gonçalves, Reinaldo (2005): *Economía Política Internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil*. Río de Janeiro: Elsevier.

Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (2008): "El sistema internacional y la integración económica regional" en Durán Sáenz, M., Granato, L. y Oddone, N. (Comp.) *Regionalismo y Globalización: Procesos de Integración Comparados*. Buenos Aires: Editorial Universidad Abierta Interamericana. pp.17-35.

Haberler, G. (1936): *The Theory of International Trade*. London: Hodge.

Hawtrey, R. (1944): *Economic Destiny*. London: Longman, Green & Co.

Horstmann, Ignatius J. y Markusen, James R. (1992): "Endogenous market structures in international trade (natura facit saltum)", en *Journal of International Economics*. Elsevier, vol. 32(1-2), pages 109-129.

Kiyotaki, Nobuhiro y Wright, Randall (1989): "On money as a medium of exchange" en *Journal of Political Economy*, v. 97, n. 4, p. 827-854.

Lavagna, Roberto (1998): *Argentina, Brasil, MERCOSUR: una decisión estratégica*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, p. 187.

Lipsey, R.G. (1960): "The Theory of Customs Union: A General Survey" en *Economic Journal*, Vol. 70, No. 279, pp. 496-513.

Machado, João Bosco (2000): *Mercosul: Processo de Integração: Origem, evolução e crise*. São Paulo: Ed. Aduaneiras Ltda., Capítulo 1, p. 19-58.

Makower, H y Morton, G. A (1953): "Contribution towards a theory of Customs Unions", en *Economic Journal*, no. 62, pp. 33-49.

Meade, J. E. (1972): "The Theory of Customs Unions", en Robson, P. *International Economic Integration*, pp.47-58

Petri, Fernanda Calil y Weber, Beatriz Teixeira (2006): "Os efeitos da globalização nos processos de integração dos blocos econômicos", en *Revista dos Alunos do Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-Americana*. UFSM, Volumen 2, Número 2.

Rowthorn, R E. (1992): "Intra-industry Trade and Investment under Oligopoly: The Role of Market Size", en *Economic Journal*. Royal Economic Society, vol. 102(411), pp. 402-414.

Viner, Jacob (1950): *The Customs Union Issue*. London: Stevens & Sons Limited.

## **EL SISTEMA INTERESTATAL CAPITALISTA EN EXPANSIÓN: FUNDAMENTOS DE UNA LECTURA SUDAMERICANA.**

### **THE CAPITALIST INTER-STATE SYSTEM IN EXPANSION: FOUNDATIONS OF A SOUTHAMERICAN READING.**

**Por Leonardo Granato**

DOCTORANDO EN ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL POR LA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO.

E-mail: granato.leonardo@gmail.com

#### **RESUMEN**

El texto aborda los fundamentos teóricos de una lectura sudamericana del sistema mundial que concibe al mismo como un "universo en continua expansión" desde su formación en la Europa del siglo XIII hasta nuestros días. Según esta lectura es posible identificar a lo largo de la evolución del sistema mundial cuatro momentos en que se produjo una suerte de "explosión expansiva" que amplió las fronteras del propio sistema y, actualmente estaríamos asistiendo a una de esas "explosiones" como consecuencia de la estrategia imperial de los Estados Unidos adoptada en respuesta a su "crisis de hegemonía" de la década de 70.

#### **PALABRAS CLAVE**

Sistema mundial - expansión - capitalismo - hegemonía - crisis

#### **ABSTRACT**

The article presents the foundations of a South American's view about the world system as an "expanding universe", since its formation in the thirteenth-century Europe to our current times. According to this view, we can identify four times when there was a sort of "expansive explosion", along the evolution of the world system that extended the boundaries of the system itself. Now, we could be attending one of these "explosions" again, as a result of the imperial strategy of the United States adopted in response to its "crisis of hegemony" of the 1970.

#### **KEY WORDS**

World system - expansion - capitalism - hegemony - crisis

## RESUMO

O texto aborda os fundamentos teóricos de um olhar sul-americano do sistema mundial concebido como um “universo em expansão”, desde sua formação na Europa do século XIII até a atualidade. Segundo essa leitura, podem ser identificados ao longo da evolução do sistema mundial quatro momentos em que ocorreu uma espécie de “explosão expansiva” que ampliou os limites do próprio sistema. Desde a década de 70, está em curso mais uma dessas grandes “explosões” como resultado da estratégia imperial que os Estados Unidos adotaram em resposta à sua “crise de hegemonia”.

## PALAVRAS-CHAVE

Sistema mundial - expansão - capitalismo - hegemonia - crise

## 1. Introducción

En el presente trabajo nos proponemos abordar los fundamentos teóricos de una lectura sudamericana del sistema mundial que concibe al mismo como un “universo en continua expansión” desde su formación en la Europa del siglo XIII hasta nuestros días.

Según esta lectura, es posible identificar a lo largo de la evolución del sistema mundial cuatro momentos en que se produjo una “explosión expansiva” que amplió las fronteras del propio sistema. En todos los casos, la “explosión expansiva” fue consecuencia de la “presión competitiva” provocada por la voluntad de expansión de las potencias líderes del sistema.

Actualmente estaríamos asistiendo a una de esas “explosiones expansivas” como consecuencia de la estrategia imperial de los Estados Unidos adoptada en respuesta a su “crisis de hegemonía” de la década de 70 siglo XX.

De esta forma, en la primera parte del trabajo abordaremos el concepto y alcance del sistema mundial y, en una segunda parte, nos referiremos a esa crisis de hegemonía norteamericana antes mencionada y a su actual “corrida imperialista”.

## 2. Un universo en continua expansión

José Luís da C. Fiori (2008) visualiza al sistema mundial como parte de un “universo” que se expande en forma continua a partir del “largo siglo XIII”, en analogía con el “largo siglo XVI”, de Fernand Braudel (1987), identificando cuatro momentos en que se produjo una suerte de “explosión expansiva” del propio sistema.

El argumento parte de la idea que en esos cuatro momentos históricos, hubo siempre un au-

mento de la “presión competitiva” que derivó después en una gran “explosión expansiva”. Por un lado, el aumento de esa “presión” fue provocado por la expansión de una o varias potencias líderes con la consecuente “explosión expansiva” que proyectó el poder de esas potencias para fuera de sí mismas, ampliando las fronteras del propio “universo”, tal como se sintetiza a continuación.

Tabla 1 – Un Universo en Expansión

<b>MOMENTO HISTÓRICO</b>	<b>PRESIÓN COMPETITIVA</b>	<b>EXPLOSIÓN EXPANSIVA</b>
“Largo siglo XIII” (1150-1350)	El aumento de la presión competitiva fue provocado por las invasiones mongoles, por las Cruzadas y por la intensificación de las guerras internas en la Península Ibérica, norte de Francia e Italia.	La explosión expansiva consecuente dio origen al propio sistema europeo de “guerras e intercambio”, con sus unidades territoriales soberanas y competitivas, cada una de ellas con su moneda y tributación.
“Largo siglo XVI” (1450-1650)	El aumento de la presión competitiva fue provocado por el expansionismo del Imperio Otomano y del Imperio Habsburgo y por las guerras de España contra Francia, los Países Bajos e Inglaterra.	La explosión expansiva consecuente dio origen a los primeros Estados europeos (embrión del sistema interestatal europeo), con sus economías nacionales y con una capacidad bélica superior con relación a las unidades soberana del período anterior.

<p>“Largo siglo XIX” (1790-1914)</p>	<p>El aumento de la presión competitiva fue provocado por el expansionismo francés e inglés, dentro y fuera de Europa; por el nacimiento de los Estados americanos y por el surgimiento, después de 1860 de tres potencias políticas y económicas (Estados Unidos, Alemania y Japón).</p>	<p>La explosión expansiva consecuente asumió la forma de una suerte de “corrida imperialista” entre las grandes potencias que llevó a África y a Asia para dentro de las fronteras coloniales del “sistema mundial moderno”.</p>
<p>Desde la década de 70 hasta la actualidad</p>	<p>El aumento de la presión competitiva está siendo provocado por la estrategia imperial y expansionista de los Estados Unidos; por la multiplicación de Estados soberanos del sistema (alrededor de 200) y por el vertiginoso crecimiento del poder y la riqueza de los países del Sudeste Asiático (China en particular).</p>	<p>La explosión expansiva consecuente asume la forma, en los inicios de este siglo XXI, de una “corrida imperialista” entre las grandes potencias: Estados Unidos, Rusia y China.</p>

FUENTE: elaboración sobre la base de Fiori (2008, p. 23-24).

Tal como surge con claridad de la información anterior, ese “universo en expansión” nace en Europa, atento a una serie de características que Fiori sistematizó y que expondremos en las líneas que siguen.

Entre los siglos IX y XI, Europa vivió un proceso de gran fragmentación de su poder territorial y de atrofia de su actividad económica. En los dos siglos siguientes tuvo lugar una gran revolución que, a criterio de Fiori (2008, p. 25),

“[...] mudou a história da Europa e do mundo: forjou-se no continente uma associação indissolúvel e expansiva entre a “necessidade da conquista” e a “necessidade do excedente”,

que se repetiu, da mesma forma, em várias unidades territoriais soberanas e competitivas que desenvolveram seus sistemas de tributação local e criaram suas próprias moedas para financiar suas guerras de conquista. Guerras e tributos, moedas e comércio existiram em todo tempo e lugar, mas a grande novidade europeia foi a forma como se articularam entre si, dentro de pequenos territórios altamente competitivos e sob a pressão da “guerra permanente”.

Según esa línea de pensamiento, en Europa, la preparación para la guerra<sup>1</sup> y la guerra propiamente dicha se transformaron en la actividad fundamental del príncipe<sup>2</sup> y, la necesidad de financiamiento<sup>3</sup> de las mismas se convirtió en un continuo multiplicador de deuda pública y tributación y, por derivación, de excedente, comercio, mercado de monedas y títulos de deuda, dándose origen a los procesos de acumulación de poder y de riqueza en territorio europeo.<sup>4</sup>

De acuerdo a esa corriente de pensamiento, durante el “largo siglo XIII”, la lucha por el poder generó la aparición de mercados locales y estimuló la producción agrícola y la multiplicación del excedente económico. Por otra parte, la existencia de monedas soberanas facilitó el intercambio de estos excedentes y la consolidación de una economía de mercado. Al mismo tiempo, esas guerras<sup>5</sup> crearon oportunidades de multiplicación del dinero por el dinero mismo, esquema propio del capital y del capitalismo.<sup>6</sup> Según Fiori (2008, p. 27; 2007; 2004a),

1 Según Hobbes, “[...] a guerra não consiste apenas na batalha, ou no ato de lutar, mas naquele lapso do tempo durante o qual a vontade de travar batalha é suficientemente conhecida [...], a natureza da guerra não consiste na luta real, mas na conhecida disposição para tal, durante todo o tempo em que não há garantia do contrário.” (HOBBS, [1651] 1974, p. 79-80).

2 Respecto de las atribuciones del príncipe en materia militar, Maquiavel expresa: “Preconizo que um príncipe não tenha outro objeto de preocupações nem outros pensamentos a absorvê-lo, e que tampouco se aplique pessoalmente a algo que fuja aos assuntos da guerra e à organização e à disciplina militares, porquanto apenas estes concernem à única arte atinente ao seu comando. [...] os príncipes que se ocuparam mais dos seus deleites que das armas perderam os seus Estados. O que por primeiro pode fazer com que percas o teu próprio Estado é a negligência com respeito a essa arte. Ademais, o que te permitirá conquistá-lo será a tua excelência nessa mesma arte.” (MAQUIAVEL, [1513] 1998, p. 69).

3 De acuerdo a Hobbes, “[...] pertenece à soberania o direito de fazer a guerra [...] Quer dizer, o de decidir quando ela [...] corresponde ao bem comum, e qual a quantidade de forças que devem ser reunidas, armadas e pagas para esse fim, e de levantar dinheiro entre os súbditos, a fim de pagar suas despesas.” (HOBBS, [1651] 1974, p. 114).

4 Según Karl Marx [1867] (1980, p. 638), “[...] las diversas etapas de la acumulación originaria tienen su centro, en un orden cronológico más o menos preciso, en España, Portugal, Holanda, Francia e Inglaterra. Es aquí, en Inglaterra, donde a fines del siglo XVII se resumen y sintetizan sistemáticamente en el sistema colonial, el sistema de la deuda pública, el moderno sistema tributario y el sistema proteccionista. En parte, estos métodos se basan, como ocurre con el sistema colonial, en la más burda de las violencias. Pero todos ellos se valen del poder del Estado, de la fuerza concentrada y organizada de la sociedad, para acelerar a pasos agigantados el proceso de transformación del modo feudal de producción en el modo capitalista y acortar las transiciones. La violencia es la comadrona de toda sociedad vieja que lleva en sus entrañas otra nueva. Es ella misma una potencia económica.”

5 “Os europeus seguiram uma lógica padronizada de provocação da guerra: todo aquele que controlava meios substanciais de coerção tentava garantir uma área segura dentro da qual poderia desfrutar dos lucros da coerção.” (TILLY, 1996, p. 127).

6 Braudel (1987) establece una distinción fundamental entre los conceptos de “economía de mercado” y de “capitalismo”,

"[...] as guerras europeias impediram a formação de uma "economia-mundo", sob a égide de uma só moeda e de um só sistema de preços no continente europeu [...] [las guerras] criaram um verdadeiro "mosaico" de moedas e títulos públicos e privados, transacionados em vários mercados "financeiros" onde foi possível multiplicar o dinheiro (D-D), longe de produção, através da troca de moedas e de títulos soberanos, e da conquista de posições monopólicas, feitas à sombra dos poderes vitoriosos".

Esas guerras desempeñarán un papel decisivo en el proceso de centralización del poder que llevó a la formación de los primeros Estados nacionales europeos<sup>7</sup> y que, posteriormente, iniciarán la conquista del "sistema mundial moderno".<sup>8</sup> Según Fiori (2008), ese sistema no existía antes de la formación de los Estados nacionales, por el contrario, fue una creación del poder conquistador de los primeros Estados territoriales que definieron sus fronteras en el mismo momento que se expandieron para afuera de Europa.<sup>9</sup>

Hasta finales del siglo XVIII, ese "sistema mundial moderno" se restringía a los Estados europeos y a sus colonias americanas y fue sólo después de la gran "explosión expansiva" del siglo XIX que el mismo pasó a incluir a África y a Asia dentro de sus fronteras coloniales. Pero fue sólo en la segunda mitad del siglo XX que el sistema interestatal capitalista se globalizó definitivamente, después de la creación de los Estados independientes de los continentes antes mencionados.

Según Fiori (2008, p. 29), son dos las características que distinguen la originalidad y explican la fuerza victoriosa de estos Estados nacionales que surgirán en la Europa del "largo siglo XVI": por un lado, la competitividad y expansión política y, por otro, la articulación de las economías nacionales como instrumentos de poder y expansión territorial.

---

en el sentido que en la economía de mercado se desenvuelven intercambios "normales" mientras que el capitalismo es el lugar donde se obtienen los "grandes lucros".

7 "O desenvolvimento concreto dessa luta constante e as relações de poder entre os adversários variam profundamente conforme os países. O resultado dos conflitos, porém, é, em sua estrutura, quase sempre o mesmo: em todos os maiores países da Europa Continental, e ocasionalmente também na Inglaterra, os príncipes e os seus representantes terminam por acumular uma concentração de poder à qual não se comparam os demais Estados." (ELIAS [1939], 1976, p. 15).

8 Si bien Fiori utiliza la misma denominación de Immanuel Wallerstein en su formulación de la teoría del sistema-mundo, deja en claro que la misma es empleada al sólo efecto de contar con la misma referencia cronológica.

9 "Nesse sentido, o mais correto é dizer que o 'império', ou a 'vontade imperial', foi uma dimensão essencial dos primeiros Estados nacionais europeus. Como resultado, desde o início, o novo sistema estatal europeu esteve sob o controle compartilhado e competitivo de um pequeno número de 'Estados-império' que se impuseram dentro da própria Europa, conquistando, anexando ou subordinando outras formas de poder locais menos poderosas que os novos Estados. Foi assim que nasceram as primeiras potências, um pequeno número de 'Estados-império' que se impuseram em sua região e se transformaram no 'núcleo central' do sistema estatal europeu. O núcleo das grandes potências que nunca foi homogêneo, coeso ou pacífico e viveu em estado de guerra quase permanente, exatamente porque todos os seus Estados eram ou tinham 'vocaçao imperial' e mantinham, entre si, relações complementares e competitivas." (FIORI, 2004a, p. 38-39).

En relación a la primer característica de ese sistema interestatal,

"[...] ele manteve os traços fundamentais do sistema político anterior formado pelas cidades e pelas "unidades imperiais" menores que os Estados: ele também nasceu armado, e se expandiu graças às suas disputas territoriais e às suas guerras de conquista [...] Por isso mantiveram-se válidas, para o novo sistema de poder, as observações de Norbert Elias com relação às guerras do século XIII. Na relação entre os Estados nacionais, como antes, a mera preservação da existência social exige uma expansão constante do poder, porque na livre competição, quem no sobe cai. Ou seja, no sistema interestatal, toda grande potência está obrigada a seguir expandindo o seu poder, mesmo que seja em períodos de paz, e se possível, até o limite do monopólio absoluto e global". (FIORI, 2004a, p. 41-42).

Es importante destacar que la realización de ese límite implicaría la desintegración del propio sistema atento que se interrumpiría la competición entre los Estados y por ende, éstos no tendrían forma de continuar aumentando su poder.<sup>10</sup> En este orden de ideas,

"[...] a preparação para a guerra e as próprias guerras não impedem a convivência, a complementaridade e até alianças e fusões entre os Estados envolvidos nos conflitos. Às vezes, predomina o conflito, às vezes a complementaridade, mas é essa "dialética" que permite a existência de períodos mais ou menos prolongados de paz no sistema mundial, sem que se interrompa a concorrência e o conflito latente entre seus Estados mais poderosos. A própria "potência líder" ou "hegemônica" precisa seguir expandindo o seu poder de forma contínua, para manter sua posição relativa. E sua acumulação de poder, como a de todos os demais, também depende da competição e da preparação para a guerra contra adversários reais ou virtuais, que vão sendo criados pelas contradições do sistema. Se essa competição desaparecesse, as "potências líderes" ou "hegemônicas" também perderiam força, como todos os demais Estados, e todo o sistema mundial se desorganizaria, entrando em estado de homogeneização entrópica [...]. A própria potência hegemônica [...] precisa da competição e da guerra, para seguir acumulando poder e riqueza. E para se expandir, muitas vezes, ela precisa ir além e destruir as próprias regras e instituições que ela mesma construiu, num momento anterior, depois de alguma grande vitória. Por isso, ao contrário da "utopia hegemônica", nesse "universo em expansão" nunca houve nem haverá "paz perpétua", nem hegemonia estável. Pelo contrário, trata-se de um "universo" que precisa da guerra e das crises para poder se ordenar e "estabilizar" – sempre de

<sup>10</sup> La conquista es el acto fundador que instaura y acumula poder. Nadie puede conquistar nada sin tener poder o sin tener más poder en relación al conquistado. En un mundo en el que todos tuvieran el mismo poder, no existiría el poder. En ese sentido, el poder ejerce una "presión competitiva" sobre sí mismo, y no existe ninguna relación social anterior al propio poder (FIORI, 2009).

forma transitória – e manter suas relações e estruturas hierárquicas”. (FIORI, 2008, p. 30-31).

En relación a la segunda característica del sistema interestatal que se vincula a la utilización por parte de los Estados europeos de las economías nacionales como instrumento de poder, podemos decir que, desde el inicio del “sistema mundial moderno”, en el expansionismo de sus Estados líderes, el desarrollo de sus economías nacionales jugó un papel fundamental y viceversa: el impulso conquistador favoreció la expansión de los mercados locales más allá de las fronteras vis-à-vis creaba las oportunidades monopólicas para la realización de lucros extraordinarios base del capitalismo.<sup>11</sup> Finalmente, podemos decir que ese sistema interestatal capitalista continua alimentándose de esa relación entre acumulación de poder, guerras y aumento de la productividad y del excedente económico, por un lado, y, por otro, de la relación entre guerras, deudas públicas, sistema de crédito y multiplicación del capital financiero.<sup>12</sup>

Descripta la idea de ese sistema mundial en expansión, a renglón seguido abordaremos en su marco la cuestión de la crisis de hegemonía norteamericana como punto de partida de la actual “corrida imperialista”.

### 3. ¿Crisis terminal de hegemonía norteamericana?

A diferencia de aquellas perspectivas teóricas que sostienen la tesis que los Estados Unidos estarían viviendo la “crisis terminal” de su poder, la corriente de pensamiento que presentamos en este trabajo expresa, como ya se ha adelantado en la primera parte, que no existen evidencias convincentes de un “colapso” de ese poder (FIORI, 2008, p. 18).

La primera vez que se expresó el fin de la hegemonía mundial norteamericana fue en la década de 70, después de la crisis del Sistema de Bretton Woods, la derrota en la Guerra de Vietnam (1961-1973), el fin del régimen monetario internacional del “padrón dólar” (1971) y la crisis del petróleo (1973) que pusieran fin a la “edad de oro” del capitalismo (HOBBSBAMM [1994], 2009).

En aquel momento, el economista norteamericano Charles Kindleberger (1973, p. 305) formuló una tesis que se convertiría en la referencia obligatoria de todas las posteriores discusiones acerca del declive de la hegemonía norteamericana: that for the world economy to be stabilized,

11 “Desses grandes lucros derivam as consideráveis acumulações de capitais, tanto assim que o comércio a distância se reparte apenas entre poucas mãos [...] só os grandes comerciantes praticam e concentram em suas mãos lucros anormais.” (BRAUDEL, 1987, p. 49).

12 Según indica Fiori (2008) no existe capital ni capitalismo en general, sino que existen capitales nacionales que se internacionalizan sin perder su vínculo con alguna moneda nacional o soberana. Históricamente, todas las “monedas internacionales” fueron monedas nacionales de Estados “vencedores”. De esa forma, es posible sostener que los sistemas monetarios internacionales constituyen una suerte de “retrato” de la correlación de fuerzas existentes entre las potencias en un momento determinado.

there has to be a stabilizer, one stabilizer. Según el autor, la economía internacional requiere de un país que, revistiendo la calidad de líder,<sup>13</sup> asuma la "responsabilidad" de proveer ciertos bienes públicos indispensables para su funcionamiento, tales como una moneda, la defensa y garantía de libre comercio, la coordinación de políticas macroeconómicas y la garantía del sistema financiero.<sup>14</sup> Ese liderazgo, en tanto, obedece a una suerte de "ciclo vital" a lo largo de la historia, en que el ascenso del país estabilizador del sistema fue seguido de su decline, caída y sustitución por parte de un nuevo líder. De esa forma, Kindleberger concluirá que la primacía mundial de los Estados Unidos inició su decline después de la crisis experimentada por ese país en 1970.

Por su parte, el politólogo norteamericano Robert Gilpin también arribará a la misma conclusión en el sentido de que la economía internacional requiere de un hegemon que establezca el sistema, aunque, a diferencia de Kindleberger, el autor enfatizaba que el hegemon actuaba en el marco de la promoción de sus propios intereses (GILPIN, 2001, p. 99).<sup>15</sup>

La misma tesis reaparece en autores neomarxistas, como Immanuel Wallerstein y Giovanni Arrighi,<sup>16</sup> que cambiarán los preceptos de las teorías del Imperialismo<sup>17</sup> por la nueva agenda de pesquisa propuesta por los teóricos de la estabilidad hegemónica.<sup>18</sup> En línea con Kindleberger, Wallerstein adhiere a la idea del colapso del poder norteamericano al formular su teoría de los "ciclos hegemónicos". Para este autor, los poderes hegemónicos constituyen one aspect of the central role of the political machinery in the functioning of capitalism as a mode of production (WALLERSTEIN, 1984, p. 43).

Como Kindleberger, Wallerstein también consideró que la crisis de hegemonía norteamericana comenzó en la década de 70 y duró hasta fines del siglo XX, aunque, según este autor, en los inicios del siglo XXI, esa crisis norteamericana no se trata de un caso más de "transición hegemónica" sino que representa la crisis terminal del "sistema mundial moderno" que nació en

---

13 En palabras del autor: "The international economic and monetary system needs leadership, a country which is prepared, consciously or unconsciously, under some system of rules that it has internalized, to set standards of conduct for other countries; and to seek to get others to follow them, to take on an undue share of the burdens of the system." (KINDLEBERGER, 1973, p. 28).

14 Según se expresara: "The 1929 depression was so wide, so deep and so long because the international economic system was rendered unstable by British inability and United States unwillingness to assume responsibility for stabilizing it in three particulars: a) maintaining a relatively open market for distress goods; b) providing counter-cyclical long-term lending; and c) discounting in crisis." (KINDLEBERGER, 1973, p. 291-292).

15 En palabras de Robert Gilpin (2001, p. 77): "States have a strong incentive to take actions that safeguard their own values and interests, especially their power and freedom of action, and they also attempt to manipulate market forces to increase their power and influence over rival states or to favor friendly states."

16 Véase: GILL [1993], 2007.

17 Véase: BUKHARIN [1915], 1984; HOBSON [1938], 1965; HILFERDING [1877-1941], 1985.

18 Fue Robert Keohane quien hacia 1980 acuñó el término de "Theory of hegemonic stability".

Europa durante el “largo siglo XVI” (1450-1650)<sup>19</sup> y que deberá ser reemplazado por un nuevo orden internacional hacia los años 2025 o 2050 (WALLERSTEIN, [1995] 2002, p. 209).

Por su parte, Giovanni Arrighi propone una tesis en la que identifica dos ciclos paralelos dentro del sistema mundial: los ciclos de poder o “ciclos hegemónicos” propiamente dichos y los ciclos económicos del capital o “ciclos de acumulación” que fueron liderados, en los últimos quinientos años, por Génova (siglo XV hasta principios del siglo XVII), Holanda (finales del siglo XVI hasta finales del siglo XVIII), Inglaterra (segunda mitad del siglo XVIII, todo el siglo XIX y los primeros años del siglo XX) y Estados Unidos (finales del siglo XIX hasta la fase actual de expansión financiera). Según Fiori (2008, p. 14-15), por un lado,

“[...] a originalidade da teoria da Arrighi está na relação braudeliana que estabelece entre o poder e o capital, e sua principal contribuição marxista à teoria das hegemônias mundiais é seu conceito de “ciclo sistêmico de acumulação” pero, por otro, “o problema é que este conceito é também o ponto mais frágil de toda a teoria de Arrighi, muito vago, impreciso e sem sustentação empírica”.

En palabras del propio Arrighi (1999, p. 18-19):

“La fórmula general del capital acuñada por Marx (DMD) puede interpretarse, por consiguiente, como la descripción no únicamente de la lógica de las inversiones de los capitalistas individuales, sino también como la pauta de comportamiento recurrente de capitalismo histórico como sistema-mundo. El aspecto central de la mencionada pauta radica en la alternancia de épocas de expansión material (fases DM de acumulación de capital) con fases de renacimiento y expansión financieros (fases MD). En las fases de expansión material, el capital-dinero “pone en movimiento” una creciente masa de mercancías (incluidas la fuerza de trabajo mercantilizada y los recursos naturales), y en las fases de expansión financiera, una creciente masa de capital-dinero “se libera” de su forma de mercancía, y la acumulación se realiza mediante procedi-

---

19 De acuerdo a Wallerstein (2004, p. 23-24): “The world in which we are now living, the modern world-system, had its origins in the sixteenth century. This world-system was then located in only a part of the globe, primarily in parts of Europe and the Americas. It expanded over time to cover the whole globe. It is and has always been a ‘world economy’. It is and has always been a ‘capitalist’ world economy”. También expresó: “We are in a capitalist system only when the system gives priority to the ‘endless’ accumulation of capital [...] only the modern world-system has been a capitalist system [...]. Endless accumulation [...] means that people and firms are accumulating capital in order to accumulate still more capital, a process that is continual and endless [...]. A world-economy and a capitalist system go together. Since world-economies lack the unifying cement of an overall political structure or a homogeneous culture, what holds them together is the efficacy of the division of labor. And this efficacy is a function of the constantly expanding wealth that a capitalist system provides [...]. A capitalist world-economy is a collection of many institutions [...] markets [...] firms that compete in markets [...] the multiple states, within an interstate system; the households; the classes; and the status-groups.”

mientos financieros. En su conjunto, las dos épocas o fases constituyen un ciclo sistémico de acumulación completo (DMD)".

Arrighi ([1994], 1999, p. 26) identifica en su tesis dos momentos cruciales en el declino simultáneo de sus dos ciclos, de poder y de capital: el momento de la crisis inicial y el momento de la crisis terminal. En el momento en que los dos ciclos convergen y "terminan", un nuevo bloque de poder y capital (que ha conseguido suficiente poder mundial) reorganiza el sistema y lidera el ciclo siguiente. De acuerdo a ese autor, la crisis inicial de la hegemonía norteamericana comenzó en la década de 1970 y su crisis terminal está en pleno curso en este siglo XXI.

En opinión de Fiori (2008, p. 16):

"Arrighi atribui, muitas vezes, uma dimensão revolucionária ao fim do "ciclo americano", numa clara analogia com a teoria do Imperialismo de Lenin, na qual a "etapa superior" do capitalismo seria, ao mesmo tempo, a antessala da revolução socialista mundial. Com a diferença de que, na teoria marxista do imperialismo [...] a revolução e a superação do sistema capitalista não eram um subproduto do "declínio inglês".

Al mismo tiempo, Arrighi visualiza a China como probable sucesora de la hegemonía norteamericana y, en ese sentido, su concepto de crisis "terminal" vuelve a ser cíclico y no revolucionario. No obstante ello, según Fiori (2004b, p. 93-94), no queda claro desde el punto de vista de estas teorías qué sucedió con la "crisis de los años 70"<sup>20</sup> que terminó fortaleciendo el poder hegemónico norteamericano en un marco de transformación estructural del sistema mundial:

"Pouco a pouco, o sistema mundial foi deixando para trás um modelo "regulado" de "governança global", liderada pela "hegemonia benevolente" dos Estados Unidos, e foi se movendo na direção de uma nova ordem mundial com características mais imperiais do que hegemônicas".<sup>21</sup>

De la lectura de Fiori (2008) surge de forma explícita que en este inicio de siglo XXI no

20 Varios fueron los indicadores que permitieron presumir su decline: los Estados Unidos se transformaron en el gran deudor de la economía mundial, la crisis del Sistema de Bretton Woods, el padrón "dólar oro" fue sustituido por un nuevo padrón monetario internacional (que alguna literatura denominó de "dólar flexible"), la desregulación del mercado financiero norteamericano, la crisis de precios de petróleo y la derrota en la Guerra de Vietnam.

21 Tal como expresa Fiori (2009, p. 35-36): "A projeção internacional do poder americano começou logo depois da sua independência e se prolongou, de forma contínua, através dos séculos XIX e XX. Mas foi só na segunda metade do século XX, depois da 'crise da década de 70', que os Estados Unidos adotaram uma estratégia imperial explícita, que obteve uma vitória contundente, em 1991, alimentando o sonho de um poder global absoluto, ou de um império mundial."

existen evidencias de un “colapso” del poder norteamericano,<sup>22</sup> enfatizando la “confusión” entre planos y tiempos históricos diferentes en la que recaen las tesis antes mencionadas que declaran su final.

Braudel (1987) distingue el tiempo “breve” (vida política inmediata) del tiempo de “larga duración” (grandes estructuras históricas) y, desde esa perspectiva, podríamos asumir que los Estados Unidos están enfrentando actualmente una crisis de liderazgo en el tiempo “breve” de las relaciones políticas inmediatas con sus aliados y adversarios,<sup>23</sup> aunque ello no redunde necesariamente en una disminución de su “poder estructural”.<sup>24</sup>

En su análisis, Fiori (2008, p. 20) es claro al sostener que

“[...] no plano das “longas durações” históricas, em que tudo se transforma de maneira mais lenta, as derrotas militares americanas e a expansão chinesa não significam, necessariamente, uma crise final do poder americano. Pelo contrário [...] elas fazem parte de uma grande transformação expansiva do sistema mundial, que começou na década de 70 e se prolonga até hoje, associada, em grande medida, à expansão contínua e vitoriosa do próprio poder americano neste período.”

#### 4. Conclusión

La corriente de pensamiento abordada en el presente trabajo concibe al sistema mundial como un “universo en continua expansión” que necesita de la preparación para la guerra y de la guerra propiamente dicha, cuanto de las crisis, para estabilizarse y abrir nuevos caminos de progreso.

Quizá una de las cuestiones centrales que se desprende de la tesis presentada es que la existencia de un hegemon estabilizador del sistema no interrumpe la voluntad expansionista de

22 Si bien la crisis hipotecaria y financiera de 2007-2008 se profundizó derivando en una crisis financiera global, no afectó la centralidad del dólar y su carácter de moneda internacional (padrón dólar flexible), de los títulos de la deuda y de la economía norteamericana que continúa siendo la más poderosa del mundo. Asimismo, el fracaso político norteamericano en Irak no disminuyó el poder militar de los Estados Unidos que sigue siendo superior al conjunto de poderes del resto de las potencias. Véase: SERRANO, 2008.

23 Según Fiori (2008, p. 21), como en la década de 70 se hablaba del declino norteamericano con relación a Alemania y Japón, hoy es posible hablar de un “decline relativo” de los Estados Unidos con relación a China, sin importar ello un colapso de su poder hegemónico.

24 “There are two kinds of power exercised in a political economy – structural power and relational power” (STRANGE, 1988, p. 24). El hegemon cuenta con cuatro fuentes de poder: “control over security; control over production; control over credit; and control over knowledge, beliefs and ideas” (Ibid., p. 26). El control sobre esos recursos confiere a la potencia hegemónica el “poder estructural” que por definición “[...] is the power to shape and determine the structures of the global political economy within which other states, their political institutions, their economic enterprises and (not least) their scientist and other professional people have to operate.” (Ibid., p. 24).

los demás Estados del sistema y, ni siquiera la del propio hegemón, cuanto desestabilizador del propio conjunto de reglas por él creado.

Actualmente, está en curso una de esas grandes explosiones expansivas del sistema interestatal capitalista donde los Estados que luchan por el "poder global" (en particular las grandes potencias) están siempre creando orden y desorden, expansión y crisis, paz y guerra, sin perder su preeminencia jerárquica dentro del sistema.

## Referencias

- Arrighi, Giovanni [1994] (1999): *El largo siglo XX*. Madrid: Akal .
- Braudel, Fernand (1987): *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro: Rocco.
- Bukharin, Nikolai I. [1915] (1984): *A economia mundial e o imperialismo*. São Paulo: Abril.
- Elias, Norbert [1939] (1976): *O processo civilizador*. Rio de Janeiro: J. Zahar. v. 2.
- Fiori, José Luís da C. (2009): "Estados Unidos, América do Sul e Brasil: seis tópicos para uma discussão", en: *Diplomacia, Estratégia & Política*, n. 9.
- Fiori, José Luís da C. (2009b): "Um universo em expansão: o poder, o capital e as guerras." en *Jornal de Resenhas*, n. 5.
- Fiori, José Luís da C. (2008): "O sistema interestatal capitalista no início do século XXI." en Fiori, José Luís da C. et. al.: *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record.
- Fiori, José Luís da C. (2007): *O poder global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo.
- Fiori, José Luís da C. (2004a): "O poder global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites." en: FIORI, José Luís da C. (Org.): *O poder americano*. Petrópolis: Vozes.
- Fiori, José Luís da C. (2004b): "Formação, expansão e limites do poder global." en: FIORI, José Luís da C. (Org.): *O poder americano*. Petrópolis: Vozes.
- Gill, Stephen (Org.) [1993] (2007): *Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ.
- Gilpin, Robert (2001): *Global political economy: understanding the international economic order*. Princeton: Princeton University.
- Hilferding, Rudolf [1877–1941] (1985): *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural.
- Hobbes de Malmesbury, Thomas [1651] (1974): *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril.
- Hobsbawm, Eric [1994] (2009): *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica; Planeta.
- Hobson, John A. [1938] (1965): *Imperialism: a study*. Michigan: University of Michigan.
- Kindleberger, Charles P. (1973): *The world in depression: 1929-1939*. Berkeley: University of California.

Maquiavel, Nicolau [1513] (1998): O príncipe. Porto Alegre: L&PM.

Marx, Karl [1867], (1980): El capital. México: Fondo de Cultura Económica. v. 1.

Serrano, Franklin (2008): "A economia americana, o padrão dólar flexível e a expansão mundial nos anos 2000." en: FIORI, José Luís da C. et. al. O mito do colapso do poder americano. Rio de Janeiro: Record.

Strange, Susan (1988): States and markets. Londres: Pinter.

Tilly, Charles (1996): Coerção, capital e estados europeus: 990-1992. São Paulo: Ed. da USP.

Wallerstein, Immanuel (2004): World systems analysis: an introduction. London: Duke University.

Wallerstein, Immanuel [1995] (2002): Após o liberalismo. Petrópolis: Vozes.

Wallerstein, Immanuel (1984): The politics of the world economy. Cambridge: Cambridge University.

# PROYECTOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL SUDAMERICANA. HACIA UNA TEORÍA DE CONVERGENCIA REGIONAL<sup>1</sup>

## SOUTH AMERICAN REGIONAL INTEGRATION PROJECTS. TOWARDS A THEORY OF REGIONAL CONVERGENCE.

Por Gian Luca Gardini

PROFESOR DE RELACIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICA LATINOAMERICANA EN LA UNIVERSIDAD DE BATH, REINO UNIDO.

E-mail: g.l.gardini@bath.ac.uk

### 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: la relación con la potencia líder en el plano internacional, los Estados Unidos; el papel que juega el líder regional o paymaster,<sup>2</sup> Brasil; y el modelo económico y de desarrollo que debe ser adoptado. La conclusión propone 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

### 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

1 Una versión anterior de este trabajo fue publicada en la Revista Relaciones Internacionales N° 15. Madrid, GERI-Universidad Autónoma de Madrid, octubre 2010. Traducción: Sergio CABALLERO SANTOS (sergio.caballero@uam.es)

2 Nota de Trad. 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.

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.

#### **KEY WORDS**

South America - Regional integration - Mercosur - Alba - Unasur

#### **RESUMO**

Está surgindo uma nova unidade regional: Sul-américa. Em contraposição com América Latina, é um conceito geoestratégico mais definível e independente. Mas, isto faz com que a integração regional seja mais simples? Este artigo adota uma posição cética. Não é somente que Sul-américa é caracterizada pelos seus numerosos esquemas de integração regional, que comcorren entre si, senão que também os três mais destacados – Mercosul, ALBA e Unasul – apresentam repostas divergentes ante as perguntas fundamentais que têm caracterizado historicamente as tentativas de regionalismo na América Latina: a relação com a potência líder no plano internacional, os Estados Unidos; o papel que cumpre o líder regional ou paymaster, Brasil; e o modelo econômico e de desenvolvimento que deve ser adotado. A conclusão propõe uma incipiente teoria da convergência regional para alcançar a coesão como estímulo para futuras investigações e comprovações.

#### **PALAVRAS-CHAVE**

Sul-américa – Integração Regional – Mercosul – ALBA – Unasul.

### **Introducción**

Los conceptos regionalismo e integración nos traen reminiscencias de las nociones de unidad y cohesión. Desde el principio, la unidad y la solidaridad entre las repúblicas latinoamericanas recientemente independizadas habían definido el discurso y la teorización de los padres libertadores, como Bolívar y San Martín, y más tarde la de los grandes intelectuales que formaron

la “conciencia latinoamericana”, tales como Monteagudo, Alberdi y Martí.<sup>3</sup> Sin embargo, estos supuestos elementos comunes habían estado siempre en pugna tanto por rivalidades políticas y de liderazgo como por diferentes intereses y antagonismo en lo concerniente a la seguridad y al terreno económico. Además, los partidarios de la integración de América Latina habían dado diferentes interpretaciones respecto a qué partes del continente americano debería abarcar. Los defensores de la América Hispánica, de Ibero-América, de América de Sur, o aquellos que impulsaban o rechazan la inclusión del Caribe, de los Estados Unidos o de Brasil, 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 ha estado históricamente caracterizado 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 una entidad geoestratégica, social y cultural; aunque recientemente se ha experimentado un giro hacia esta última posición.<sup>4</sup> 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” más idóneo para proyectos políticos y económicos unitarios y para una proyección internacional común reforzada.<sup>5</sup> Esta posición asumiría, si no una unidad de propósitos, si al menos la convergencia en temas claves para alcanzar una “unidad regional cohesionada y consolidada” tal y como la define Andrew Hurrell.<sup>6</sup>

“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”.<sup>7</sup>

3 Para un resumen del debate intelectual sobre la unidad latinoamericana, ver Norberto Galasso (2008): América Latina: Unidos o Dominados. Merlo, Argentina: Ediciones Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche.

4 Para el debate, ver Norberto Galasso (2008): América Latina, Op. Cit. Para un análisis de este cambio, consultar Carlos Piñeiro Iñiguez (2000): La Nación Sudamericana. Del imperativo histórico-cultural la realización económico-política. Buenos Aires: NuevoHacer Grupo Editor Latinoamericano. Ver también Instituto Rio Branco, IEPES, IPEA, BID (2000): “Seminario sobre America do Sul: A Organização do espaço sul-americano”. Brasilia.

5 Ver Carlos Piñeiro Iñiguez, La Nación Sudamericana, Op.Cit; e Instituto Rio Branco, IEPES, IPEA, BID, “Seminario sobre America do Sul”, Op. Cit.

6 Hurrell, Andrew (1995): “Regionalism in theoretical perspective”, en Louise Fawcett y Andrew Hurrell (Eds), Regionalism in World Politics. Oxford y New York: Oxford University Press. pp.37-73.

7 Ibid. p. 24.

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 válidos:<sup>8</sup>

- (a) la relación de la unidad regional con los 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 proveen 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 1970's proporcionó la condición necesaria para eliminar las amenazas a la seguridad entre los dos países e inaugurar una fase más cooperativa.<sup>9</sup> La recuperación democrática a principios de los 1980's en ambos países generó una

---

8 Bolívar, Simón (1969): *Escritos Políticos*. Madrid: Alianza Editorial; Oviedo, Gerardo (2008) "Pensamientos sobre la integración latinoamericana: un corpus textual", en *Cuadernos Americanos*, No 126, pp. 53-72; Smith, Peter H. (2000), "Talons of the Eagle. Dynamics of US-Latin American Relations", Oxford y New York: Oxford University Press. Especialmente pp.87-92; y Galasso, Norberto (2008): *América Latina. Unidos o Dominados*, Op. Cit.

9 Fraga, Rosendo (1999): "La Experiencia Histórica en Brasil y Argentina desde 1966 hasta 1983: Comienzo de la Convergencia", en José María Lladós y Samuel Pinheiro Guimarães (Eds.): *Perspectivas. Brasil y Argentina*. Brasilia y Buenos Aires:

fuerte motivación política en aras a fortalecer la cooperación bilateral con el objetivo de reforzar las frágiles democracias,<sup>10</sup> mientras que la necesidad de 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 1990's, las administraciones argentina y brasileña optaron por un proceso de apertura económica para favorecer la inserción de ambos países en la economía globalizada y para 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 neoliberal,<sup>11</sup> 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 que 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, y combinado esto con su incapacidad para manejar ni las asimetrías existentes entre los estados miembros ni los problemas sociales endémicos, llevó al Mercosur a pasar un largo período de autorreflexión desde los primeros años de este siglo.

Hoy en día, en un escenario, tanto doméstico como internacional, considerablemente diferente a aquél en que fue originado, el MERCOSUR se encuentra buscando tanto unos nuevos principios rectores y un nuevo rol, como innovadoras formas para acomodar los intereses y las agendas de sus miembros.<sup>12</sup> 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 persistentes asimetrías 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 roles de Estados Unidos y Brasil y

IPRI-CARI 1999, pp. 367-385.

10 Russell, Roberto (1989): *Cambio de Régimen y Política Exterior: El Caso de Argentina, 1976-1989*. Buenos Aires: FLACSO, Documentos e Informes de Investigación No 88.

11 Gardini, Gian Luca (2007): "Who invented Mercosur?". *Diplomacy and Statecraft*, 18:4, pp. 805-830.

12 Oelsner, Andrea (2009): "The Institutional Identity of Regional Organizations, or Mercosur's identity crisis". Paper presentado en el VI Congreso General del ECP, Potsdam, Septiembre 2009; y Perez, Romeo (2009): "El Mercosur ante su Extraña Crisis". Montevideo: CLAEH working paper.

el cuestionamiento de la economía neoliberal, el Mercosur está intentando resituarse a sí mismo en términos conceptuales y geoestratégicos.

### 1.2 RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS

La postura del Mercosur frente a los 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 1980's, los Estados Unidos no prestaron 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 1990's, con diferente grado 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 proveyera 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 los 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 los 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 los Estados Unidos simplemente modificaron la 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 Washington.<sup>13</sup> Como resultado de ello, MERCOSUR es el único área en América Latina que no tiene un acuerdo preferencial de comercio con los Estados Unidos.

### 1.3 EL PAPEL DE BRASIL

---

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

Durante la integración bilateral argentino-brasileña y en los primeros años del MERCOSUR, la iniciativa política fue principalmente impulsada desde Buenos Aires, mientras que Brasilia ofrecía simplemente un calculado nivel de apoyo a esta empresa conjunta.<sup>14</sup> Desde el 2000, este patrón se ha invertido. La preponderancia económica brasileña y su creciente estatus como potencia internacional forzó una redefinición de los roles. Ahora Brasil concibe el MERCOSUR, y de hecho el resto de Sudamérica, como una plataforma para elevar sus reivindicaciones como potencia internacional.<sup>15</sup> 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 incuestionable.<sup>16</sup> 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 cual un miembro tiene alrededor del 70 u 80 por ciento 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 para 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 venezolana. Este hecho, probablemente, reduciría las tensiones ideológicas y facilitaría el acuerdo de las posiciones venezolanas en MERCOSUR y UNASUR. Paralelamente, sería esperable una decadencia del ALBA. Sin embargo, una cuestión

14 Gardini, Gian Luca (2010): *The Origins of Mercosur*. New York: Palgrave.

15 Gomes Saraiva, Miriam y Malamud, Andrés (2009): "Argentina and Brazil between continuity and change". Paper presentado en el ABRI-ISA Joint Conference, Rio de Janeiro.

16 Malamud, Andrés (2009): "Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status", en Estevão C. Rezende Martins y Miriam Gomes Saraiva (Eds.): *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*. Brasília: Konrad Adenauer Foundation, pp. 126-148; Burges, Sean W. (2006): "Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992-2003", en *Bulletin of Latin American Research*, 25:1, pp. 23-42; y Sanahuja, José Antonio (2010): "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo neoliberal", en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (Eds.), *Una Región en Construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: CIDOB, pp. 87-134.

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 los 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 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 marcha.<sup>17</sup> 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 es sobre las diferentes formas de implementar esos mismos principios, sino que gira alrededor de visiones muy diferentes. De un lado está la idea de la vuelta del MERCOSUR a sus objetivos económicos y de comercio 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. Del otro lado, encontramos la propuesta de profundizar 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 los verdaderos orígenes del MERCOSUR, que están en discusión,<sup>18</sup> y a un consenso sobre la necesidad de completar una cierta profundización institucional, al menos para permitir que el área de libre comercio produzca los beneficios esperados para sus miembros.<sup>19</sup>

## 2. ALBA

17 Dabène, Olivier (2009): *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and comparative explorations.* New York: Palgrave Macmillan.

18 El debate es si el proyecto original es uno de índole más político, 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 80's, o si es uno de índole más económico y comercial, entendido e implementado por las administraciones de los 90's, que de hecho firmaron el Tratado de Asunción de 1991. Sobre este punto ver Gardini, Gian Luca (2010): *The Origins of Mercosur.* Op. Cit, pp. 100-102.

19 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.

## 2.1 ORIGEN Y NATURALEZA

Mientras el MERCOSUR es el legado de la idea de regionalismo abierto de los 1990's, el siglo XXI ha traído un sustancial grado de novedad en términos de regionalismo. El cuestionamiento del neoliberalismo y la búsqueda de autonomía internacional y multipolaridad llevaron a un renovado vigor en relación con la integración y el surgimiento tanto del ALBA como de UNASUR, que son proyectos marcadamente políticos con una dimensión económica marginal.<sup>20</sup> El ALBA es esencialmente una herramienta de la agenda y del activismo regional del presidente Hugo Chávez. En un intento de distanciar su país de los Estados Unidos, Chávez primero intentó consolidar un rol 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 concepto.<sup>21</sup> 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 económico.<sup>22</sup> 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 una alternativa a los esquemas de integración existentes que se habían propuesto basados en fundamentos neoliberales. Se opuso al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) propuesto por los Estados Unidos, al igual que se opone a aquellos esquemas latinoamericanos de integración que comparten la preferencia estadounidense por el libre comercio, la privatización y la desregulación, tales 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 esos principios. Esto quiere decir que esta agrupación no es atractiva para la

20 En este sentido es cuestionable si el ALBA y UNASUR deben ser considerados como esquemas de integración, cooperación o coordinación. Ver un debate sobre las definiciones en Dabène, Olivier (2009): *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and comparative explorations*. Op. Cit., capítulo 1. Para una definición estricta de integración regional, ver Schmitter, Philippe (1991): "Change in Regime Type and Progress in International Relations", en Emanuel Adler and Beverly Crawford (Eds.) *Progress in Postwar International Relations*. New York: Columbia University Press, pp. 89-127. Para una perspectiva de la integración regional como una dimensión del regionalismo, ver: Hurrell, Andrew (1995): "Regionalism in Theoretical Perspective", en Louse Fawcett y Andrew Hurrell (Eds.), *Regionalism in World Politics*. New York: Oxford University Press, pp. 37-73.

21 Fritz, Thomas (2007): *ALBA contra ALCA*. Centro de Investigación y Documentación Chile Latinoamérica (FDCL).

22 Soto, Nayllivis N. N. (2004): "Alternativa Bolivariana para las Américas: Una Propuesta histórico política al ALCA", en *Geoenseñanza*, 9:1, pp. 57-73.

mayoría de los países latinoamericanos; es incluso potencialmente divisorio dado que exacerba la dicotomía entre los que apoyan el proyecto y los que no.

## 2.2 LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS

El ALBA fue concebido como una alternativa al ALCA propuesto por los Estados Unidos.<sup>23</sup> Su objetivo es explícitamente “contra-hegemónico” en la medida en que ofrece para combatirlo un modelo, percibido como un esquema de relaciones regionales dominado, si no impuesto, por Estados Unidos.<sup>24</sup> De hecho, el presidente Chávez declaró enfáticamente que la finalidad del ALBA es “enterrar el ALCA y el modelo económico capitalista imperialista”.<sup>25</sup> 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 al mismo tiempo que aumentar la de Venezuela. En el sector petrolífero, Petroamérica persigue reducir la dependencia venezolana de la exportación de crudo a los Estados Unidos, que actualmente representa alrededor del 60 por ciento de las exportaciones de petróleo de Caracas.<sup>26</sup> El Banco del ALBA busca limitar la influencia del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, los cuales -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 Chávez en 2000.<sup>27</sup> 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 el siglo XXI el mundo debería ser multipolar, lo que en sí mismo es un desafío a la hegemonía de Estados Unidos en la medida en que implica 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

23 Oddone, Carlos N. y Granato, Leonardo (2007): “Los nuevos proyectos de integración regional vigentes en América Latina”, en OIKOS Revista de economía heterodoxa, 6:7, pp. 29-50.

24 Soler, Alberto Montero (2007): “ALBA: avances y tensiones en el proceso de integración popular bolivariano”, en Revista Agora, 3:5.

25 Discurso del presidente Hugo Chávez en la 4ª 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: disponible en Internet en el sitio: [http://www.minci.gob.ve/reportajes/2/5660/participacion\\_de\\_venezuela.html](http://www.minci.gob.ve/reportajes/2/5660/participacion_de_venezuela.html).

26 Fritz, Thomas (2007): ALBA contra ALCA. Op. Cit.

27 Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela (2001): Boletín. Caracas: Oficina de coordinación de Prensa.

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 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 complementarios.<sup>28</sup> 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 focalizarse en los intereses comunes y de posponer el manejo de 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: 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; los dos países sostienen una visión común de Sudamérica entendida como el espacio estratégico idóneo para la inserción global, en detrimento de Latinoamérica; y Caracas ve en Brasilia un potencial aliado en temas energéticos (la creación de Petrosur junto 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 debido a que están pendientes las ratificaciones por parte de Paraguay y de la propia Venezuela, lo que plantea dudas sobre la voluntad real y factibilidad para llevar a cabo 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

<sup>28</sup> Burges, Sean W. (2007): "Building a Southern Coalition: The competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chavez", en *Third World Quarterly*, 28:7, pp. 1343-1358.

tolerancia de Brasil con los esfuerzos bolivarianos para manejar la agenda regional.

## 2.4 EL MODELO DE DESARROLLO

El consenso entre los miembros es principalmente perseguido más en dirección política que en las fórmulas económicas, siguiendo estas últimas los objetivos marcados por la susodicha dirección política. Esto es una reafirmación de lo político sobre lo económico y, a la vez, un intento para recuperar un rol central para el estado.<sup>29</sup> La preferencia por un desarrollo endógeno implica un modelo basado sobre las necesidades y las 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, 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 enfocados a áreas específicas con importantes deficiencias en salud, educación o salubridad.<sup>30</sup> 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, tales como el MERCOSUR y la CAN. Cuando uno tiene en cuenta que la propia Venezuela está pretendiendo 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 los 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

29 Soto, Nayllivis N. N. (2004): *Alternativa Bolivariana para las Américas: Una Propuesta histórico política al ALCA*. Op. Cit.  
30 Ravnberg, Fernando (2009): "Cumbre del ALBA en Cuba". BBC Mundo, 13 de diciembre 2009, disponible en internet: [http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2009/12/091213\\_0626\\_cuba\\_alba\\_gm.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2009/12/091213_0626_cuba_alba_gm.shtml)

es, al mismo tiempo, miembro del ALBA. Bolivia, miembro del ALBA y de la Comunidad Andina, está vinculado por las negociaciones interregional 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

#### 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 formalmente no existe todavía.<sup>31</sup> Paradójicamente, las reuniones de los órganos tienen lugar y pone en cuestión el principio de no interferencia en los asuntos domésticos de los estados miembros.<sup>32</sup> 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 si es una mera instancia de coordinación y cooperación interestatal.<sup>33</sup>

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

31 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.

32 Gardini, Gian Luca (2008): "Verso una nuova guerra fredda?", en *Affari Internazionali*, 24 septiembre 2008.

33 Sepúlveda Muñoz, Isidro (2010): "Introducción", en Ministerio de la Defensa, *La Creación de UNASUR en el Marco de la Seguridad y la Defensa*. Madrid: Centro Superior de Estudios de la defensa nacional, Documentos de Seguridad y Defensa No. 29. Ver también la nota 13 sobre el debate en relación con las definiciones. Para las razones para incluir UNASUR en este trabajo, consultar la discusión sobre las definiciones en Dabène, Olivier (2009): *The Politics of Regional Integration in Latin America...* Op. Cit., pp. 5-11.

de 2000.<sup>34</sup> En la cumbre de Cuzco de 2004 se creó la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), que marcó el lanzamiento del proyecto político sudamericano al juntar 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 2915 trillones de dólares estadounidenses y una población total de más de 380 millones de personas.<sup>35</sup>

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), por un lado hace que el grupo esté geográficamente bien definido y geoestratégicamente más fácil de aprehender, pero por el otro lado, 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 al mismo tiempo crea problemas de coordinación y de compatibilidades.

### 3.2 RELACIONES CON LOS 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 los Estados Unidos, aunque las tensiones sean moderadas.<sup>36</sup> En esta búsqueda por un rol global, Brasil se autorretrata 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 multilaterales.<sup>37</sup> La “sudamericanización” de los asuntos políticos importantes es un mecanismo de

34 Carlos Piñeiro Iñiguez (2004): *La Nación Sudamericana. Del imperativo histórico-cultural la realización económico-política*. Op. Cit. Ver también más abajo la sección sobre Brasil y UNASUR en este mismo capítulo. La Primera Cumbre Sudamericana se compaginó también con un foro académico que promovía el concepto geoestratégico: Instituto Rio Branco, IEPEP, IPEA, BID (2000): “Seminarío sobre América do Sul: A Organização do espaço sul-americano” Op.Cit.

35 Elaboración del autor basado 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.

36 Villafañe Santos, Luis Claudio (2005): “A América do Sul no discurso diplomático brasileiro”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48:2, pp. 185-204, p. 201. Caballero, Sergio (2010): “Brasil y la integración regional sudamericana: entre el liderazgo regional y el global player”. Toulouse: Paper presentado en la VI Conferencia CEISAL, Junio-Julio 2010, pp. 4-5.

37 Montero, Alfred P. (2005): “Brazilian Politics”. Cambridge: Polity Press, capítulo 7.

inserción internacional de Brasil con unos riesgos relativamente bajos, unos costos 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 el estatus regional brasileño. 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 crisis boliviana de 2008 mostró que una 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 la OEA.<sup>38</sup>

Como se afirmó 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 ventajosos.<sup>39</sup> 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 el seno de UNASUR de aliados próximos a Estados Unidos en el ámbito comercial (Chile) o de seguridad (Colombia) choque con críticos virulentos de Estados Unidos (Venezuela y otros estados miembros del ALBA).

### 3.3 EL PAPEL DE BRASIL

UNASUR es una creación brasileña y, como tal, refleja los límites que entrañan los reclamos

38 Sanahuja, José Antonio (2010): "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal", en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (Eds.): Una Región en Construcción. Unasur y la integración en América del Sur. Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 87-134, p. 119.

39 Romeo Perez, Director of CLAEH, entrevista con el autor, Montevideo 13/07/2010.

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 rol 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 dado que prevalecen las diferencias sobre los puntos en común. Actualmente, la viabilidad de UNASUR depende de unos compromisos vagamente definidos y raramente codificados y de la marginalización de los temas más críticos, tales 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 detectarse en la proliferación de objetivos, totalizando a día de hoy veintiún objetivos específicos.<sup>40</sup> 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 aranceles.<sup>41</sup> 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 por 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"<sup>42</sup> y

---

40 Tratado de Brasilia, art. 3.

41 Ver por ejemplo la creación del Consejo Sudamericano de Energía y el Consejo Sudamericano de Salud.

42 Malamud, Andrés (2009): "Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status" *Op. Cit.*, pp. 126-148.

aquellos otros que ven en Brasilia una nueva forma de "liderazgo constructivo".<sup>43</sup>

### 3.4 EL MODELO DE DESARROLLO

UNASUR es una forma de integración muy peculiar, principalmente en la medida en que no tiene una dimensión comercial propiamente dicha, debido a 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 hay ausencia de consenso sobre políticas o instrumentos concretos han quedado fuera de la agenda sin más. Sin embargo, tarde o temprano, este hecho deberá ser atajado y será un test decisivo para la viabilidad y supervivencia de UNASUR. En el 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 en relación al comercio en la solidaridad, la compensación y el trueque. En el nivel nacional, Chile adopta aranceles muy bajos y ha concluido acuerdos de libre comercio con países a lo largo y ancho del mundo, incluyendo 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 estatizadas. Brasil y Argentina están, de algún modo, en el medio. 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 interconectividad regional es, sin duda, un buen paso adelante hacia la integración física, pero está lejos de representar 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 los 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.

43 Fortuna Biato, Marcel: "La Política Exterior de Brasil. ¿Integrar o despegar?", en *Política Exterior*, 23:131, pp. 45-58.

A pesar de eso, 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 la existencia de 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 estados, y a veces incluso tensiones; sino que significa 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 indicaciones sobre el camino a 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 seno 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 pre-condición —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 fue creada, la unidad regional de relevancia no era Europa, sino Europa

Occidental debido a la Guerra Fría. En aquel contexto, los 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 los Estados Unidos había una "mezcla compartida de instituciones", principalmente la democracia liberal y la economía de mercado.<sup>44</sup> 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 el liderazgo, modelo y filosofía estadounidense.

Segundo, el papel del líder regional o paymaster.<sup>45</sup> 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 miembros principales. 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 igualdad y la reciprocidad.<sup>46</sup> 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 hegemónica.<sup>47</sup> Su poder ha seguido siendo "limitado y contenido", especialmente en el nivel regional y la posición de Alemania en Europa podría ser descrita como de "interdependencia asimétrica".<sup>48</sup> Además, desde el principio ha habido una aceptación compartida, e incluso deseada, de la presencia de Alemania Occidental en esta empresa europea, aunque sólo fuera para controlar su potencial resurgimiento.<sup>49</sup> Todo esto no es aplicable al caso sudamericano dado 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 regio-

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

45 Nota de Trad.- Ver la Nota de Traducción del principio.

46 McAllister, Richard (2010): *European Union. A Historical and Political Survey*, London y New York: Routledge, p. 178. Para una perspectiva crítica de la ausencia de liderazgo, ver Hayward, Jack (Ed) (2008): *Leaderless Europe*. Oxford y New York: Oxford University Press.

47 Lankowski, Carl F. (1993): "Introduction: Germany and the European Community: The Issues and the Stakes", en Carl F. Lankowski, *Germany and the European Community*. Basingstoke: MacMillan, pp. 1-22, p. 11.

48 Bulmer, Simon J. (1993): "Germany and European Integration: Toward Economic and Political Dominance?", en Carl F. Lankowski, *Germany and the European Community*, Op. Cit., pp. 73-99, citas de p. 75 y p. 87.

49 McAllister, Richard (2010): *European Union. A Historical and Political Survey*. Op.Cit., p. 11. Ver también Serfaty, Simon (1992): *Understanding Europe. The Politics of Unity*. London: Pinter Publishers, capítulo 2.

nal, 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 de 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 tema del 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 a 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 "región cohesionada" en el sentido acuñado por Andrew Hurrell.<sup>50</sup>

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 el Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por 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 proyectos.<sup>51</sup>

---

50 Hurrell, Andrew (1995): "Regionalism in Theoretical Perspective". Op. Cit., p. 44.

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

A raíz de estas consideraciones, un intento de construir una teoría de convergencia regional puede ser sugerido 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 secundarios.<sup>52</sup> 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 sea condición suficiente para la cohesión regional. En una situación ideal, estas condiciones deberían confluír 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 los esquemas comparten las mismas condiciones. La Europa posterior a la Segunda Guerra Mundial y la UE más tarde 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 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.

**Traducción.**- Sergio CABALLERO SANTOS (sergio.caballero@uam.es)

## Referencias

- Bolívar, Simón (1969): *Escritos Políticos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bulmer, Simon J. (1993): "Germany and European Integration: Toward Economic and Political Dominance?", en Carl F. Lankowski, *Germany and the European Community*. Basingstoke: MacMillan.
- Burges, Sean W. (2007): "Building a Southern Coalition: The competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chavez", en *Third World Quarterly*, 28:7.
- Burges, Sean W. (2006): "Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992–2003", en *Bulletin of Latin American Research*, 25:1.

---

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

Caballero, Sergio (2010): "Brasil y la integración regional sudamericana: entre el liderazgo regional y el global player". Toulouse: paper presentado en la VI Conferencia CEISAL, Junio-Julio 2010.

Discurso del presidente Hugo Chávez en la 4<sup>o</sup> 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: disponible en Internet en el sitio: [http://www.minci.gob.ve/reportajes/2/5660/participacion\\_de\\_venezuela.html](http://www.minci.gob.ve/reportajes/2/5660/participacion_de_venezuela.html).

Dabène, Olivier (2009): *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and comparative explorations*. New York: Palgrave Macmillan.

EFTA (1980): *The European Free Trade Association*. Geneva: EFTA Secretariat.

Fortuna Biato, Marcel: "La Política Exterior de Brasil. ¿Integrar o dspegar?", en *Política Exterior*, 23:131.

Fraga, Rosendo (1999): "La Experiencia Histórica en Brasil y Argentina desde 1966 hasta 1983: Comienzo de la Convergencia", en José María Lladós y Samuel Pinheiro Guimarães (Eds.), *Perspectivas. Brasily Argentina*. Brasilia y Buenos Aires: IPRI-CARI.

Fritz, Thomas (2007): *ALBA contra ALCA*, Centro de Investigación y Documentación Chile Latinoamérica (FDCL).

Galasso, Norberto (2008): *América Latina: Unidos o Dominados*. Merlo: Ediciones Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche.

Gardini, Gian Luca (2010): *The Origins of Mercosur*. New York: Palgrave.

Gardini, Gian Luca (2008): "Verso una nuova guerra fredda?", en *Affari Internazionali*, septiembre de 2008

Gardini, Gian Luca (2007): "Who invented Mercosur?", en *Diplomacy and Statecraft*, diciembre de 2007, 18:4.

Gomes Saraiva, Miriam y Malamud, Andrés (2009): "Argentina and Brazil between continuity and change". Paper presentado en el ABRI-ISA Joint Conference, Rio de Janeiro.

Graduate Institute of International Studies Geneva (1968): *The European Free Trade Association and the Crisis of European Integration*. London: Michael Joseph Ltd.

Hayward, Jack (Ed) (2008): *Leaderless Europe*. Oxford and New York: Oxford University Press.

Hurrell, Andrew (1995): "Regionalism in theoretical perspective", en Louise Fawcett and Andrew Hurrell (Eds) *Regionalism in World Politics*. Oxford y New York: Oxford University Press.

Instituto Rio Branco, IEPES, IPEA, BID (2000): "Seminario sobre America do Sul: A Organização do espaço sul-americano". Brasilia.

Lankowski, Carl F. (1993): "Introduction: Germany and the European Community: The Issues and the Stakes", en Carl F. Lankowski, *Germany and the European Community*. Basings-

toke: MacMillan.

Malamud, Andrés (2009): "Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status", en Estevão C. Rezende Martins y Miriam Gomes Saraiva (Eds) Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020. Brasília: Fundación Konrad Adenauer.

McAllister, Richard (2010): European Union. A Historical and Political Survey. London y New York: Routledge.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la Republica Bolivariana de Venezuela (2001): Boletín. Caracas: Oficina de coordinación de Prensa.

Montero Alfred P. (2005): Brazilian Politics. Cambridge: Polity Press.

Montero Soler, Alberto (2007): "ALBA: avances y tensiones en el proceso de integración popular bolivariano", en Revista Agora, 3:5.

Oddone, Carlos N. y Granato, Leonardo (2007): "Los nuevos proyectos de integración regional vigentes en América Latina", en OIKOS Revista de economía heterodoxa, 6:7.

Oelsner, Andrea (2009): "The Institutional Identity of Regional Organizations, or Mercosur's identity crisis". Potsdam: Paper presentado en el VI Congreso General de la ECPR.

Oviedo, Gerardo (2008): "Pensamientos sobre la integración latinoamericana: un corpus textual", en Cuadernos Americanos, No 126.

Perez, Romeo (2009): "El Mercosur ante su Extraña Crisis". Montevideo: paper de trabajo de CLAEH.

Piñeiro Iñiguez, Carlos (2004): La Nación Sudamericana. Del imperativo histórico-cultural la realización económico-política. Buenos Aires: NuevoHacer Grupo Editor Latinoamericano.

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

Ravsberg, Fernando (2009): "Cumbre del ALBA en Cuba". BBC Mundo, 13 de diciembre de 2009. Disponible en Internet: [http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2009/12/091213\\_0626\\_cuba\\_alba\\_gm.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2009/12/091213_0626_cuba_alba_gm.shtml)

Russell, Roberto (1989): Cambio de Régimen y Política Exterior: El Caso de Argentina, 1976-1989. Buenos Aires: FLACSO, Documentos e Informes de Investigación No 88.

Sanahuja, José Antonio (2010): "La construcción de una region: Suramérica y el regionalismo pos-neoliberal", en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (Eds.) Una Región en Construcción: UNASUR y la integración en América del Sur. Barcelona: CIDOB.

Schmitter, Philippe (1991): "Change in Regime Type and Progress in International Relations", en Emanuel Adler y Beverly Crawford (Eds.) Progress in Postwar International Relations. New York: Columbia University Press.

Sepulveda Muñoz, Isidro (2010): "Introducción", en Ministerio de la Defensa, La Creación

de UNASUR en el Marco de la Seguridad y la Defensa. Madrid: Centro Superior de Estudios de la defensa nacional, Documentos de Seguridad y Defensa No. 29.

Serfaty, Simon (1992): *Understanding Europe. The Politics of Unity*, London: Pinter Publishers.

Smith, Peter H. (2000): *Talons of the Eagle. Dynamics of US-Latin American Relations*. Oxford y New York: Oxford University Press.

Soto, Nayllivis N. N. (2004): "Alternativa Bolivariana para las Américas: Una Propuesta histórico política al ALCA", en *Geoenseñanza*, 9:1.

Toje, Asle (2008): *America, the EU and Strategic Culture*. London y New York: Routledge.

Villafañe Santos, Luis Claudio (2005): "A America do Sul no discurso diplomatico brasileiro", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48:2.

World Trade Organization (2010): *Trade Profiles*. Disponible en: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFReporter.aspx?Language=E>

## **FRONTERA BRASILEÑO-PARAGUAYA: LOS TERRITORIOS FRONTERIZOS DE MATO GROSSO DO SUL CON LOS DEPARTAMENTOS NORTE DE ALTO PARAGUAY, CANINDEYÚ, AMAMBAY Y CONCEPCIÓN**

**BRAZILIAN-PARAGUAYAN BORDER: THE BORDER TERRITORY OF MATO GROSSO DO SUL WITH THE NORTH DEPARTMENTS OF ALTO PARAGUAY, CANINDEYÚ AND CONCEPCIÓN**

**Por Tito Carlos Machado do Oliveira**

COORDINADOR DEL CADEF/JFMS

E-mail: tito.ufms@gmail.com

**Por Nahuel Oddone**

COORDINADOR MERCOSUR DEL PROYECTO FRONTERAS ABIERTAS (CESPI-HILA).

E-mail: nahuel.oddone@cespi.it

### **RESUMEN**

El presente artículo analiza en detenimiento una de las zonas fronterizas más interesantes de América del Sur: la franja territorial que abarca la frontera entre el estado de Mato Grosso de Sul (Brasil) y los departamentos de Alto Paraguay, Canindeyú, Amambay y Concepción (Paraguay). El foco del análisis está puesto en la historia, los fenómenos económicos, políticos, culturales y sociales que allí se desarrollan, así como también en las problemáticas que unen a las llamadas "ciudades gemelas". Aparece entonces planteado un cuadro de situación para futuras intervenciones y proyectos en el área.

### **PALABRAS CLAVE**

Zona fronteriza – Integración – Ciudades Gemelas - Mato Grosso de Sul - Alto Paraguay – Canindeyú – Amambay – Concepción – Brasil – Paraguay

### **ABSTRACT**

This article studies one of the most interesting borderlines in South America: the territorial zone that covers the border between the State of Mato Grosso do Sul (Brazil) and the departments of Alto Paraguay, Canindeyú, Amambay y Concepción (Paraguay). The focus will be on the history, as well as the economical, political, cultural and social phenomena that take place over there, including the common problems that join the so-called "twin cities". The result of this analysis

is a picture of situation for future interventions and projects over the area.

### KEY WORDS

Borderline - Integration - Twin Cities - Mato Grosso de Sul - Alto Paraguay – Canindeyú – Amambay – Concepción – Brazil – Paraguay

### RESUMO

Este artigo analisa detenidamente uma das áreas fronteiriças mais interessantes da América do Sul: a faixa territorial que abarca a fronteira entre o Estado de Mato Grosso do Sul, Brasil, e os departamentos do Alto Paraguay, Canindeyú, Amambay e Concepción (Paraguai). O foco da análise está posto na história, os fenômenos econômicos, políticos, culturais e sociais que aí são desenvolvidos, assim como também, nas problemáticas que unem as denominadas “cidades gêmeas”. Surge então, um quadro de situação para futuras intervenções e projetos na área.

### PALAVRAS-CHAVE

Area fronteira – Integração – “Cidades Gêmeas” – Mato Grosso do Sul - Alto Paraguay – Canindeyú - Amambay – Concepción.

## 1. Introducción

La frontera de Mato Grosso do Sul con los Departamentos paraguayos de Alto Paraguay, Canindeyú, Amambay y Concepción se considera una de las subregiones geográficas fronterizas más interesantes para futuras intervenciones proyectuales en el ámbito de la faixa de fronteira de Brasil.

Considerando que la faixa de fronteira se extiende por 150 km. de ancho y representa más del 30% del territorio del Estado de Mato Grosso do Sul y, tomando este mismo valor de referencia para Paraguay, la franja paraguaya de frontera llega a abarcar el 50% de los territorios de los Departamentos del arco norte.

Un grupo de factores políticos, económicos, sociales y ambientales entrelazan a la región transfronteriza en un todo sobre el cual planificar intervenciones integrales que abarcan distintas problemáticas transversales y que necesariamente incluyen diferentes componentes.

Las actividades económicas y sociales desarrolladas desde la posguerra, que fueron consolidando un proceso específico de ocupación de la frontera, generaron en el territorio transfronterizo un modelo de hecho de complementariedad efectiva y un comportamiento solidario de

las acciones sociales que muchas veces se vieron limitadas o impedidas por los límites de las "estructuras nacionales".

Desde finales del siglo XIX hasta la década del '40 del siglo XX, toda la región transfronteriza presentó un modelo único de explotación económica: la extracción de la ervea paraguaiensis. La región se extendía desde el nordeste de Paraná hasta el extremo oeste en donde hoy se encuentra la ciudad de Porto Murinho, otrora dominio de la Compañía Matte Larnjeira. Esta compañía de capital mixto argentino-brasileño exploró una gran reserva nativa de ervais a través de grandes concesiones de tierras ofrecidas por el gobierno brasileño. La explotación de la ervais se extendió rápidamente sobre ambos territorios nacionales de frontera y la Compañía fue incorporando tierras brasileñas y paraguayas con utilización de mano de obra aborígen.

La yerba mate (erva mate) poseía como destino principal la Argentina, su transporte se realizaba por medio de una compleja red de almacenaje y transporte multimodal (terrestre y fluvial), dejando fuertes cicatrices en el escenario territorial (Machado do Oliveira, 2006). A esto debe sumarse, que la utilización de mano de obra brasileña y paraguaya indujo un comportamiento general y común en las poblaciones de ambos lados de la frontera.

De la misma manera que las antiguas carreteras formaban la base para la construcción de las rutas que hoy unen a las ciudades y los puertos de ambos países, las postas o paradas de los viajeros que transportaban la yerba mate se fueron convirtiendo con el tiempo en pequeños núcleos urbanos; y con ellos pequeños núcleos comerciales abastecedores desde Guairá en el río Paraná hasta Porto Murinho en el río Paraguay. La explotación de la ervais nativa consubstanció la génesis de la composición económica y de la red urbana de la frontera mesopotámica entre los ríos Paraná y Paraguay.

Otros aspectos geoeconómicos deben ser considerados dentro de la estructura territorial de la frontera tales como la ganadería pecuaria, la agricultura de soja, el contrabando, el narcotráfico y la denominada "economía de arbitragem".

La ganadería pecuaria que hoy caracteriza a la región fronteriza poseyó formas, condiciones, estructuras y tiempos diferenciales. En términos generales, la semejanza entre las formas de producción del ganado de corte y de su condición extensiva, y del régimen de propiedad patronal y latifundista.

El avance sobre las tierras fue realizado en tiempos diferentes. En la parte más occidental, dentro de la bahía pantaneira y en tierras del Gran Chaco (brasileño y paraguayo), se dio la extensión de la ganadería pecuaria desarrollada en el Pantanal de forma tradicional desde el siglo XVI. Diferente es la ganadería pecuaria extendida por la franja comprendida entre las distintas conurbaciones de las ciudades de Bela Vista y Bella Vista Norte hasta el río Paraná. La ocupación de los campos brasileños y paraguayos en esta parte del territorio fronterizo se relaciona con los movimientos poblacionales y formas de expansión capitalista, como la llegada de los paulistanos y los gaúchos que definirán la funcionalización del territorio de frontera.

**Área de intervención del Proyecto Fronteras Abiertas en la Frontera Argentina-Brasil-Paraguay.**



Elaborado por Fabio Candura para Fronteras Abiertas

Otro fenómeno productivo a considerar es la explotación de la madera, con la consecuente devastación de la mata atlántica en Brasil y Paraguay. Las décadas que van del '50 al '70 del siglo pasado, en el lado brasileño, han marcado una explotación irracional de la madera en la zona comprendida entre Ponta Porá y Mundo Novo, movimiento que desbastó -en menos de veinte años- el 80% de toda la reserva de mata atlántica existente. Con el agotamiento de esta reserva del lado brasileño a finales de los años '70, la explotación continuó en los Departamentos paraguayos de Canindeyú y Amambay. La importancia económica de la madera y los diferentes circuitos locales, instauraron un sistema de contrabando coordinado por los maderos que se extenderá hasta mediados de la década del '90 del siglo XX. Producción extractiva y circulación ilícita contribuyen a consolidar nuevas ciudades como Mundo Novo, Sete Quedas, Salto del Guairá, Ype Yu, Coronel Sapucaia, Capitán Bado, Aral Moreira, entre otras en las proximidades de la línea de frontera.

A finales de los años '60, la caída del precio en la carne de buey desanima a los ganaderos a mantener el negocio del engorde y parte de las tierras comienzan a ser arrendadas. Este hecho sumado a la coyuntura de falta de soja en el mercado internacional, sobre todo el europeo, posibilitó la plantación y cultivo de la misma. Los agricultores gaúchos comenzaron a llegar al sur de Mato Grosso do Sul y a dedicarse a la producción de soja en gran escala. El cultivo de la soja fue así extendiéndose en los alrededores de Dourados y los municipios linderos, especialmente en Ponta Porá, al punto que ésta última llegó a poseer más de 100.000 hectáreas de soja plantadas.

La frontera nuevamente fue objeto de otro sistema de contrabando relacionado con la soja. El importante cruce de soja desde Brasil hacia Paraguay<sup>1</sup> como así también de productos e insumos agrícolas tales como semillas, herbicidas, pesticidas, fungicidas y equipamientos agrícolas en general. Las ciudades de Ponta Porá y Pedro Juan Caballero, al ser los centros urbanos más importantes y con mayor disposición de productos para el desarrollo agro-ganadero, presentaron (y aún presentan) los índices de contrabando más alarmantes.

La soja fue, durante largo tiempo, el producto de mayor transformación social y generación riqueza de la frontera del lado brasileño. Hasta mediados de la década del '90, la soja dominó el pasaje de la frontera aunque por períodos en conjunto con el maíz o el trigo. Municipios como Ponta Porá, Amambaí y Antônio João tienen asociado su crecimiento al desarrollo de la soja.

En los últimos años del siglo XX, las oscilaciones del precio de la soja en el mercado internacional sumadas a la apertura de nuevas fronteras agrícolas en el norte de Mato Grosso do Sul y en Paraguay, hicieron que el cultivo de la soja perdiese lugar ante un renovado avance de la ganadería pecuaria, con base en las mejoras de la crianza. Hoy en día, esta actividad sigue dominando el horizonte productivo de la frontera en ambos lados.

---

1 Paraguay llegó a exportar más soja que la que producía, obligando a las autoridades brasileñas a incentivar la vigilancia en las regiones de frontera por el tráfico de soja para su exportación.

El cultivo de la soja en territorio paraguayo significó una modificación substantiva en el patrón de producción del campo paraguayo. El fenómeno de la “sojización” se encuentra absolutamente asociado a la inmigración brasileña a los Departamentos de Canindeyú, Alto Paraguay y Amambay. Estos inmigrantes dominaron rápidamente el cultivo de la soja y avanzaron sobre la pequeña producción campesina provocando la expulsión de una considerable porción de población hacia las ciudades fronterizas paraguayas de Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá. Como se ha observado en el territorio, los campesinos que se han instalado en las ciudades mencionadas se han dedicado principalmente a las actividades comerciales. En el caso de Pedro Juan Caballero, la mayor parte de la población que trabaja como “casilleros” en la línea fronteriza encuentra un origen rural.

Este movimiento de paraguayos del campo a las ciudades<sup>2</sup> es reflejo de una propiedad cada vez más concentrada bajo el dominio latifundista con baja absorción de mano de obra y en continuo avance sobre las pequeñas y medianas propiedades rurales. Este fenómeno es muy visible en los Departamentos de Concepción y Alto Paraguay. El fenómeno brasiguayo tiende a asociarse también a la sojización de las producciones de frontera.

La falta de absorción de la mano de obra, el traslado a las ciudades y la necesidad de conseguir empleo ha llevado, en algunos casos, a que los “recién llegados” encuentren espacio y trabajo en alguno de los circuitos ilegales que están presentes en la frontera. La vulnerabilidad de los lazos sociales es fundamental para la incorporación de parte de las poblaciones locales dentro de los circuitos del contrabando, del tráfico de drogas o armas o de la trata de personas.<sup>3</sup>

2 Este fenómeno de movilidad del campo a las ciudades no es exclusivo de la situación paraguaya. Según estimaciones del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), por primera vez en la historia de la humanidad, ya durante el 2008 más de la mitad de la población mundial estará viviendo en ciudades. Ello como resultado de un continuo desplazamiento de las personas que ha conducido a un significativo crecimiento de las zonas urbanas en los países en desarrollo durante el decenio pasado. “En 2008, el mundo alcanzará un hito invisible pero trascendental: por primera vez, más de la mitad de la población humana, 3.300 millones de personas, vivirá en zonas urbanas. Se prevé que para 2030, esa cantidad habrá llegado a casi 5.000 millones. (...) Hacia 2030, las ciudades de los países en desarrollo albergarán al 80% de la población urbana del mundo”. Cfr. Fondo de Población de las Naciones Unidas (2007): Estado de la población mundial, 2007: Liberar el potencial de crecimiento urbano. Nueva York: UNFPA, p. 1.

3 Las fronteras son las zonas de tránsito por antonomasia de la trata de personas, en donde los pocos controles y/o la poca preparación de los responsables de la seguridad fronteriza suelen contribuir por acción u omisión al desarrollo de la trata. Al momento de diseñar programas de políticas públicas en la materia se deben considerar, al menos, tres instancias de actuación institucional: la atención-contención, la sanción-penalización de los culpables y, por sobre todo, estructurar las políticas de prevención tomando en cuenta las verdaderas causas dadas por la vulnerabilidad social. Es urgente la necesidad de realizar capacitación a las personas de los controles fronterizos y de implementar una efectiva cooperación entre las autoridades nacionales y subnacionales guiadas por la efectiva protección a las víctimas. La posibilidad de crear una comisión bilateral o multilateral sobre controles fronterizos para obtener un mayor acceso a la información de circulación de personas puede ser una de las alternativas a considerar. La necesidad de estimular la creación de nuevos canales de cooperación transfronterizo en la materia y desarrollar direcciones de registros conjuntos, tanto interprovinciales cuanto internacionales, constituyen dos perspectivas sobre las que es posible articular ejes de trabajo conjuntos.

Como se sostuviera en un anterior trabajo: "La fragilidad de sus tejidos económicos y sociales, hacen posible que estas pequeñas ciudades puedan convertirse en territorios de caza de la delincuencia. La porosidad de su frontera, la facilidad de acceso de sus vías de comunicación, la creciente demanda de estupefacientes en mercados ricos como Brasil y Argentina, pueden efectivamente convertir esta frontera en un corredor latinoamericano de droga, con dimensiones mucho mayores que las existentes actualmente".<sup>4</sup>

El tráfico de estupefacientes y de armas y la trata de personas, han avanzado y colocado al contrabando como una percepción secundaria frente a las "nuevas problemáticas delictivas" de la frontera. Durante décadas existió un acuerdo tácito entre los contrabandistas de madera y los traficantes de drogas en el que se respetaba el espacio estructurado por cada uno de los grupos y que, de hecho, bloqueaba la entrada de estupefacientes en la región de Mundo Novo y Japorã (Salto del Guairá e Ype yu en Paraguay) por entrar dentro de la zona de la "madeira". Pero la reducción de las florestas y de la mata atlántica y la consecuente disminución del comercio de madera, contribuyó a poner fin al acuerdo tácito en la frontera y a la expansión y desarrollo del narcotráfico. Vis-à-vis disminuye el contrabando de madera, se fortalecen los pasajes de la droga con consecuencias directas en el aumento del consumo local, la atracción de nuevos delincuentes y el aumento de la violencia.

Paraguay históricamente proveyó cannabis sativa<sup>5</sup> para Brasil y, desde allí, se estructuraban los pasajes para el mercado nacional e internacional. Sistemáticamente, la policía federal brasileña ha decomisado cargamentos entrados en Mato Grosso do Sul que tienen como destino principal las grandes ciudades de São Paulo o Rio de Janeiro, los centros de consumo más importantes de Brasil.

El narcotráfico trajo aparejado el tráfico de armas. Según informaciones de la Superintendencia de la Policía Federal en los últimos diez años el tráfico de armas en las fronteras de Mato Grosso do Sul creció un 200%. La trata de personas también ha crecido significativamente en las fronteras del Estado de Mato Grosso do Sul tanto con Bolivia como con Paraguay<sup>6</sup> y, si bien es más significativa problemática con Bolivia sobre todo debido al tráfico de órganos, las denuncias han crecido en la frontera occidental brasileño-paraguaya, específicamente, en el tramo que se extiende desde San Carlos hasta Carmelo Peralta.

---

4 Cfr. Rhi Sausi, J. L. y Oddone, N. (2009): "Fronteras e Integración Transfronteriza en el Mercosur" en Rhi Sausi, J. L. y Conato, D. Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina. Roma: CeSPI-ILIA, p. 90.

5 La producción de marihuana siempre fue significativa en los Departamentos de Amanbay y Canindeyú y, sobre todo, en los municipios de Capitán Bado e Ype Yu. La acción del crimen organizado en estas regiones inviolabilizó, incluso, el avance del cultivo de la soja en las áreas tradicionales plantadas con cannabis.

6 Paraguay es tanto un país de origen como de tránsito de la trata de personas, en el que se suma la problemática de la trata interna. En lo que respecta a los países de destino de las jóvenes paraguayas, es dable destacar que un 52% encuentra destino en Argentina, 25% va para España, 12% son para la trata interna y el 2% para otros países.

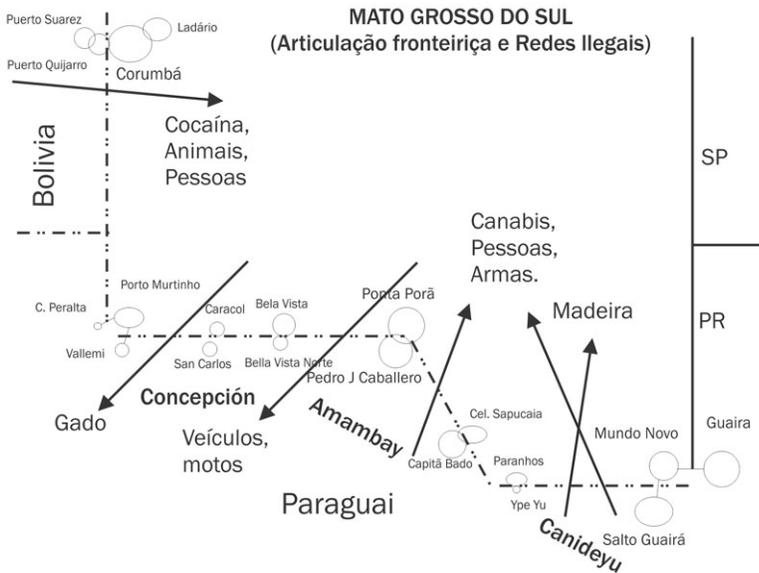


Figura 1 - Redes ilegales en las fronteras de Mato Grosso do Sul con Paraguay

La economía “de arbitragem” (o de intermediación) se refiere al comercio de productos reexportados. La economía basada en productos de reexportación no es reciente, pero la ampliación del comercio mundial y la estabilización de las economías nacionales permitieron la extensión de esta práctica mercantil.

La economía de intermediación ha ofrecido importantes alternativas para el desarrollo territorial de las fronteras. Con impuestos menores y una política cambiaria diferenciada las ciudades paraguayas se presentan en condiciones de atraer inversiones para el comercio reexportador. Hay también otros factores que influyen una efectiva construcción de centros comerciales capaces de atraer consumidores nacionales e internacionales. El turismo de compras surge así como una alternativa económica del territorio.

La frontera de Paraguay con Mato Grosso do Sul posee en su extensión varios puntos que pueden ser considerados centros comerciales fronterizos tales como: Salto Guairá (en semi-conurbaciones con Guairá y Mundo Novo); Capitã Bado (gemela con Coronel Sapucaia); Pedro Juan Caballero (con Ponta Porã); Bella Vista Norte (con Bella Vista) y la Isla Margarita (en el río

Paraguay frente a Porto Murtinho y Carmelo Peralta). Las más relevantes de este grupo son Salto Guairá y Pedro Juan Caballero.

Todas las ciudades ligadas al Corredor de Paranaguá-Asunción (Figura 2) tienen a Ciudad del Este (Departamento de Alto Paraná) el centro intermediario distribuidor. Si bien algunos productos entran en Paraguay vía el puerto de Asunción o por la aduana de Ponta Porá, la gran mayoría de los productos de reexportación entran a través de Ciudad del Este.

La ciudad de Salto del Guairá se encuentra a menos de 200 km. de Ciudad del Este lo que permite el abastecimiento del mercado a precios muy competitivos. Por su proximidad con un conjunto de ciudades del oeste del Estado de Paraná, y el hecho de no poseer importantes obstáculos naturales entre la ciudad y la frontera y, lo más importante, no ser un centro atractivo de los sacoleiros como lo es Ciudad del Este; Salto del Guairá es una ciudad con grandes perspectivas para el crecimiento y desarrollo del comercio. Según registros locales, circulan por Salto del Guairá, unos 150.000 vehículos semanales brasileños.

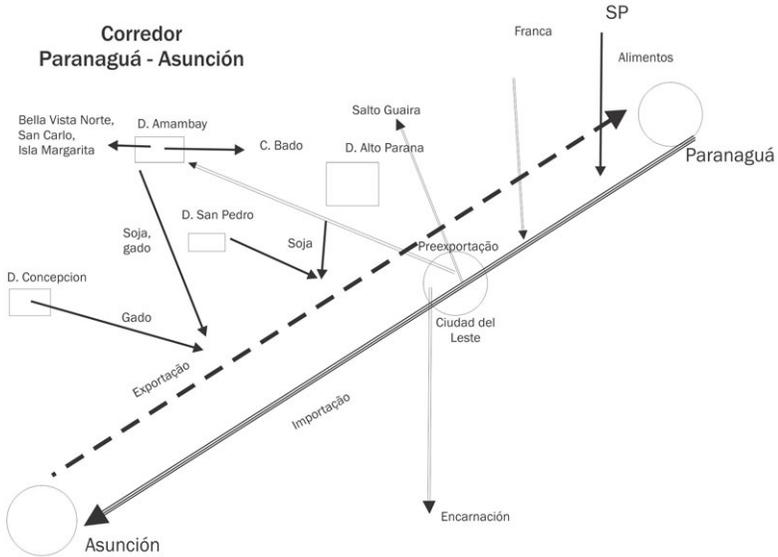
Pedro Juan Caballero está a 400 km. de Ciudad del Este y a 500 km. de Asunción. La comunicación y el transporte entre las diferentes ciudades son muy buenos; y si bien los productos cuentan con una competitividad menor a la de Salto del Guairá, la presencia de una mayor población local y la cercanía con otros centros regionales de importancia como Dourados o Campo Grande, hacen de Pedro Juan Caballero un centro nodal para el turismo de compras.

Mensualmente se contabilizan unos 40.000 turistas (sin considerar los períodos de feriados) que convierten a Ponta Porá (gemela con Pedro Juan Caballero) en el mayor centro turístico de Mato Grosso do Sul, superando incluso la ciudad de Bonito que cuenta con todos los recursos naturales necesarios para dedicarse al turismo internacional.<sup>7</sup>

---

7 Es un gran parque natural extendido por toda la ciudad con diversiones acuáticas donde la actividad más famosa es la fluctuación en sus cristalinos ríos Formoso y da Prata. Esta región de Mato Grosso do Sul cuenta con grutas, lagunas, cascadas, cavernas, nacientes, ríos y riachos transparentes, cristalinos o azules. El secreto del color azul turquesa de sus aguas es la presencia en abundancia del calcáreo que disuelto en un medio líquido filtra las impurezas del agua y le otorga ese color azul turquesa. Entre los espacios turísticos de Bonito se destacan: La Lagoa de água azul y la Gruta do Mimoso. Las tres compañías aéreas más importantes de Brasil cuentan con un vuelo directo diurno desde Campo Grande, la capital de Mato Grosso do Sul.

Figura 2 – Corredor Asunción - Paranaguá



Las restantes ciudades que pretenden posicionarse como centros comerciales no cuentan con las condiciones de competitividad necesarias. Ni Capitán Bado, ni Bella Vista Norte ni la Isla Margarita cuentan con un acceso fácil para el abastecimiento o el consumo.

Capitán Bado, si bien posee una población vecina considerable, la misma también puede considerarse cercana a Pedro Juan Caballero, que posee una estructura, precios y variedad mucho mayor. Además, la propia ciudad de Capitán Bado es abastecida por Pedro Juan Caballero por una vía interna paraguaya en muy malas condiciones para el tráfico de mercancías. Bella Vista Norte presenta el mismo problema; si bien se encuentra más cerca de la ciudad de Bonito (centro turístico internacional por excelencia de Mato Grosso do Sul) lo que podría ser un gran estímulo, la ciudad es abastecida desde Pedro Juan Caballero por un camino no asfaltado. La Isla Margarita podría considerarse el pequeño centro comercial de Carmelo Peralta, los productos que allí llegan lo hacen por vía fluvial principalmente desde Asunción o desde Bella Vista Norte a San Carlos y Vallemi y desde allí a Carmelo Peralta. Los posibles únicos consumidores son los habitantes de Porto Murtinho o sus turistas,<sup>8</sup> pero los que en realidad cuentan con recursos y

8 Las ofertas turísticas de ésta pequeña y rica ciudad brasileña localizada frente al río Paraguay, conocida como la "última guar-

opciones más competitivas para hacer las compras en Pedro Juan Caballero.

## 2. Ciudades Comunicantes: Recorriendo el mosaico territorial fronterizo

La frontera de las ciudades gemelas se caracteriza por la riqueza de sus recursos naturales (agua dulce y tierra en abundancia). Se trata de una frontera que basa su economía en dos ejes predominantes: (a) una economía rural extensiva (soja y ganadería) presente en ambos lados de la frontera y (b) una economía comercial de bienes globalizados de alto consumo en la frontera paraguaya, particularmente activa y creciente en las ciudades de Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá.

La estructura social de esta frontera refleja estas coordenadas económicas: ricos propietarios de tierra (sobre todo brasileños),<sup>9</sup> nuevos ricos en el sector comercial (sobre todo extranjeros asiáticos), un sector medio pequeño (pero muy activo) concentrado en las actividades de servicios y en la administración pública, y una población mayoritaria pobre (y paupérrima), poco calificada<sup>10</sup> y bastante fluctuante.

---

diã do Rio Paraguai”, se centran principalmente en el turismo aventura, rural, de pesca y cultural. Las actividades de turismo aventura se realizan principalmente en el río Paraguay o en la parte sur del Pantanal en donde la flora y la fauna autóctonas ofrecen un sinnúmero de opciones desde el canotaje hasta el avistaje de aves y reptiles; el turismo rural se realiza en fazendas en las que la vida rural se conserva protegiendo las tradiciones pantaneiras y en donde la buena comida, como el churrasco pantaneiro, enriquece fuertemente la oferta gastronómica. Las ofertas más fuertes son el turismo de pesca y el turismo cultural. El turismo de pesca se encuentra absolutamente desarrollado con embarcaciones del más alto nivel y ofrece a los pescadores la posibilidad de recorrer 300 km con un recorrido que incluye varios reconocidos puntos de pesca tales como: Fecho dos Morros, Porto Guarani, Barranco Branco, Forte Olimpo Região do Nabiléque, Porto Lidia, Tres Bocas y Porto Boqueirão. El turismo cultural, de festivales más específicamente, ha hecho de Porto Murtinho una ciudad reconocida en Mato Grosso do Sul y en el norte de Paraguay. La agenda de festivales de la ciudad incluye: El Carnaval Porto Folia, el encuentro Porto Murtinho Only Harley, el Festival Internacional de Porto Murtinho de Cultura, Turismo y Pesca, la Festa de Nossa Senhora de Caacupé y el reconocido y apreciado Desafio do Touro Candil. Este último caso constituye la conversión de una tradición religiosa-popular paraguaya (Toro Candil) en una iniciativa de interculturalidad con gran participación popular de ambos lados de la frontera. Con esta fiesta se busca recrear una comunidad cultural fronteriza y sintetiza una construcción de interculturalidad mediante la actualización e hibridación de tradiciones populares. Para profundizar sobre el enfoque cultural, véase: Rhi Sausi, J. L. y Oddone, N. (2009): “Fronteras e Integración Transfronteriza en el Mercosur” Op. Cit., pp. 96-97.

9 La gran mayoría de los entrevistados considera que los comerciantes poseen una gran influencia en ambos lados de la frontera. El mismo lugar ocupan los ganaderos, pero no así los sojicultores que son considerados fuertemente del lado brasileño pero de forma mediana del lado paraguayo. De relevancia es que ninguno de los entrevistados indica como relevante el papel del empresariado industrial. Los industriales no son considerados en ninguno de los casos. Los Departamentos paraguayos considerados como el Estado de Mato Grosso do Sul no poseen ninguna tradición industrialista. Solamente en las últimas décadas se ha observado el nacimiento de algunas unidades industriales generalmente ligadas al aprovechamiento de la producción agropecuaria e íntimamente ligadas a los beneficios fiscales. Por otro lado, la creciente disponibilidad de mano de obra sumada a los incentivos fiscales otorgados por Paraguay, han abierto la posibilidad que se instalen industrias maquiladoras destinadas a proveer al mercado brasileño. Asimismo, la futura Zona Processadora de Exportação (ZPE) de Ponta Porã abre nuevas posibilidades para el desarrollo industrial.

10 La escasa calificación de la mano de obra en estas ciudades está directamente relacionada con las migraciones internas provocadas por la agricultura extensiva y la consecuente expulsión de población campesina. Por otra parte, el escasamente diversificado mercado de trabajo de estas ciudades fronterizas no genera un proceso de calificación de la fuerza de trabajo

Por otra parte, la frontera de las ciudades gemelas -por lo general- no ha sido incorporada en forma significativa en los procesos infraestructurales de la integración física sudamericana. Esta relativa marginalización se traduce en vías de comunicación terrestres y fluviales deterioradas poco funcionales a la creciente producción agrícola y comercial que se ha registrado en la zona en los últimos años.

El comercio es la principal fuente de recaudación, trabajo e inversión en la región. Esto se encuentra en directa relación con dos factores preponderantes: la intensa circulación que posibilita la reexportación de productos importados de diversos países; y la paridad cambiaria reciente ampliamente favorable para una "economía de arbitragem". Los sojicultores, aún con la retracción de cultivos del lado brasileño, continúan constituyendo una fuerza económica muy significativa en especial en los municipios de Amambaí, Coronel Sapucaia y Ponta Porá, en donde influyen la economía regional. Del lado paraguayo, en los Departamento de Canindeyú y Amambay, se registra una creciente influencia del sector ganadero.

Ésta influencia y vínculos crecientes del sector ganadero con el poder político ha determinado que muchos prefeitos tengan una relación directa con el sector, es común encontrar los prefeitos fazendeiros, como del lado paraguayo sucede con la vinculación con el sector comercial y es posible encontrar intendentes comerciantes.

Debe ser también reiterado que las ciudades gemelas fronterizas son escenario de crecientes tráfico ilícitos. A su vieja tradición de "tierra de contrabando"<sup>11</sup> se ha agregado un "corredor de droga" generado por actores externos al territorio que, sin alcanzar niveles colombianos o mexicanos, produce altos niveles de violencia.

Entre las ciudades gemelas de Mato Grosso do Sul con el Paraguay, no encontramos el mismo nivel de desarrollo y composición. Cada una de las ciudades posee características, estructuras y organización propias ligadas a las condiciones históricas que le dieran origen y su construcción social consecuente.

En la estructura de desarrollo económico, puede rastrearse la funcionalidad y articulación con los sistemas económicos regionales, nacionales e internacionales. Se encuentran dos grandes tipos: uno, compuesto por ciudades ligadas a la reexportación de productos; y, otro, ligado a las actividades agropecuarias.

En el primero, se encuentran las semiconurbaciones de Mundo Novo-Guairá-Salto del Guairá y el par de Ponta Porá-Pedro Juan Caballero. El segundo grupo está compuesto por Coronel Sapucaia-Capitán Bado, Bela Vista-Bella Vista Norte y Porto Murtinho con Carmelo Peralta y Vallemi.

En ambos grupos se observa un elevado nivel de integración sociocultural, económico y político, no sin niveles de conflictividad en algunos casos (Coronel Sapucaia-Capitán Bado y Bela Vista-Bella

---

y tampoco existen políticas públicas estructuras, en particular en el lado paraguayo, de capacitación de la mano de obra. Basta pensar que ninguna de las seis ciudades paraguayas visitadas cuenta, al menos, con una escuela técnica.

11 Como se mencionó por muchos años esta frontera fue teatro de un activo comercio de contrabando de madera.

Vista Norte por ejemplo). No obstante ello, se destaca que en el primer grupo, los pares de ciudades presentan un proceso de integración más efectivo e igualitario, visto que tanto en el caso de Mundo Novo como de Ponta Porá, los factores de desarrollo están ligados al otro lado de la frontera, es decir, que las ciudades brasileñas están usufructuando de un movimiento económico producto de la lógica de las reexportaciones del modelo paraguayo de las ciudades vecinas. Podría decirse que, la "paridad territorial" está relativamente consolidada con el modelo de inserción presente.

La situación se invierte en el segundo grupo. El desarrollo agropecuario, en manos de grandes ganaderos brasileños principalmente, no logra generar ésta paridad territorial anteriormente observada. Las ciudades en donde prima el componente agrícola (grandes latifundios, agricultura extensiva, poca mano de obra local empleada) no logran generar las articulaciones y externalidades necesarias para trascinar el desarrollo hacia otras áreas. Es de destacar también, que en este tipo de pares de ciudades, se observa claramente una división palpable en la que el lado brasileño es el motor de la dinámica territorial sin "derramar" sus externalidades sobre el lado paraguayo. La reproducción del modelo del otro lado de la frontera, bajo la lógica latifundista brasileña, no hace más que consolidar un modelo que genera grandes disparidades.

En lo que respecta a la calificación de los trabajadores (algo destacado en la consulta y entrevistas realizadas por Fronteras Abiertas), es un problema de honda importancia para ambos lados de la frontera; la población brasileña pone de relieve la descalificación de los trabajadores paraguayos y la situación inversa conciben, en algunos casos, los paraguayos.

El CADEF/UFMS realizó una investigación cinco años atrás en la que constató que en las ciudades brasileñas de frontera se utilizan trabajadores paraguayos menos calificados, en tanto que en las ciudades paraguayas de frontera se da la utilización de mano de obra brasileña calificada con la excepción de Pedro Juan Caballero y Ponta Porá en donde se da indistintamente la contratación de mano de obra calificada y no calificada paraguaya o brasileña en ambos lados de la frontera.

Estos hechos, que pueden parecer contradictorios, no hacen más que poner en relevancia la necesidad de incrementar la inversión en capacitación y formación en la frontera. La necesidad de "calificar" los recursos humanos transfronterizos es fundamental para el desarrollo de la región, máxime cuando todos los estudios indican que el dinamismo y crecimiento en Paraguay se da de forma centrípeta desde sus dinámicas zonas fronterizas. En este sentido, el desarrollo de programas de capacitación binacionales con apoyo de las diferentes estructuras como el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) de Paraguay o la Secretaría Nacional de Formação e Desenvolvimento Profissional (MT) de Brasil. La calificación de las mujeres debe ser particularmente considerada, todas las autoridades locales han hecho expresa mención a la necesidad de desarrollar programas de formación profesional desde una perspectiva de género femenino; el modelo italiano de los pactos formativos locales puede ser de mucha utilidad.

Estructurar un proyecto que busca promover la ocupación femenina y el desarrollo fronterizo

a través de una mejora de las políticas formativas y de trabajo destinada a las mujeres puede ser muy bien acogido en el territorio. Mejorar la calidad de las políticas públicas en materia de formación y trabajo y de políticas de género, favoreciendo el desarrollo de una cultura de género en las instituciones públicas y privadas que permita reducir las diferencias sociales y ocupacionales y extiendan las oportunidades laborales y asociativas para las mujeres a partir de la creación y realización de Pactos Formativos Locales y Transfronterizos, puede redundar en el aumento de la cohesión ciudadana y socio-territorial de la frontera.

En el extremo sur de Mato Grosso do Sul, nos encontramos con la ciudad de Mundo Novo, una ciudad joven con poco más de 16.000 habitantes que fue fundada en 1976 como resultado de los movimientos migratorios hacia la región durante los años '50 y '60. Se encuentra a 458 km. de Campo Grande y a menos de 300 km. de Dourados. Es la última ciudad del Estado antes de llegar al puente Ayrton Senna que cruza el río Paraná y llega a la ciudad de Guairá con casi el doble de población de Mundo Novo y un desarrollo infraestructural mayor. Mundo Novo está a menos de 30 km. de Salto del Guairá, ciudad paraguaya de 8.000 habitantes urbanos y casi la misma proporción de habitantes rurales. Entre las tres ciudades, se agrupa una población de 50.000 habitantes urbanos aproximadamente.

Figura 4 - Guairá/ Mundo Novo/ Salto del Guairá



Fonte: Google Earth, 2009

De sus originarias actividades rurales como explotación de la yerba mate y extracción de la madera han pasado a las actividades comerciales y de servicios (sobre todo del lado paraguayo);<sup>12</sup> las mismas ofrecen una mayor posibilidad para la creación de riqueza local.

Estas ciudades se encuentran interligadas y entrelazadas por una malla común prestadora de servicios de todo tipo, pero principalmente ligada al crecimiento del comercio reexportador. Pero también es necesario reconocer en términos de comercio, el crecimiento del comercio ilícito y, si bien el comercio ilegal de la madera ha reducido, el narcotráfico y el comercio de armas han aumentado en volumen y cantidad a partir de la articulación de diferentes canales de crimen organizado. (Figura 3).

Figura 3 – Articulación entre las ciudades de Guairá, Mundo Novo y Salto del Guairá

### Articulação da junção Guaira, Mundo Novo e Salto del Guaira



12 Si bien Salto del Guairá sigue presentando una alta población rural, la misma se encuentra en disminución producto de las oleadas migratorias internas del campo a la ciudad. La agricultura extensiva con bajo empleo de mano de obra local provoca la migración hacia las ciudades en donde los "recién llegados" se incorporan a las actividades comerciales de la ciudad, sobre todo, el trabajo en mesas y casillas.

Como se ha mencionado anteriormente, por Mundo Novo y por Guairá pasan más de 150.000 vehículos por semana en dirección a Salto del Guairá. Esto ha provocado un importante movimiento de comercio, de la red hotelera y restaurantes y efectos positivos sobre las finanzas municipales sobre todo brasileñas.<sup>13</sup>

El aumento de los presupuestos es algo concreto. En Mundo Novo, la recaudación de tributos por el Municipio creció de R\$ 400 mil/año en 2001 a más de R\$ 2 millones/año previsto para 2010 y, en Guaira de R\$ 1 millón/año a casi R\$ 6 millones/año previstos para 2010.

Todavía el proceso de recaudación es desigual. Si consideramos la recaudación mensual de los tres municipios, en tanto que Mundo Novo recauda (impuestos municipales y transferidos por el Gobierno Nacional) más de R\$ 1 millón por mes y Guaira más de R\$ 3,8 millones por mes, Salto del Guairá posee una recaudación equivalente a menos del R\$ 200 mil por mes, o sea, menos del 1/5 de recaudación de Mundo Novo y menos del 10% de Guaira.

Si bien el costo de la mano de obra y del conjunto de materiales es, a priori, más barato en Paraguay que en Brasil, las intendencias paraguayas no tienen suficientes recursos financieros para salud, educación, vivienda o saneamiento. Menos del 30% de la población paraguaya de ésta frontera posee agua corriente, el tratamiento cloacal es prácticamente inexistente y los sistemas de atención para la salud y de educación son ampliamente deficitarios. Los municipios brasileños presentan tasas de escolarización superior al 90%, mismo índice de abastecimiento de agua corriente y, un sistema de salud que si bien cuenta con sus debilidades, presenta crecientes índices de satisfacción entre la población de bajos recursos. Todo ello se sintetiza en un resultado absolutamente lógico y común a otras fronteras, la población de Salto del Guairá utiliza los servicios de salud brasileños y sus niños se forman en las escuelas públicas brasileñas.

Por otro lado, todavía es muy débil (o casi nulo) un nivel de interacción entre las tres admi-

---

13 Tal como se mencionara en un informe anterior: "Ciudades asimétricas en la dotación de recursos públicos. Las ciudades gemelas se presentan bastante diferenciadas en lo que respecta a las políticas públicas de los dos países. Esta asimetría, se observa en forma evidente en los presupuestos municipales que disponen las intendencias paraguayas y las prefeituras brasileñas de las ciudades contiguas. Inclusive en aquellos casos caracterizados por una población similar, los municipios fronterizos brasileños disponen de partidas de gasto 10 o 15 veces superiores a las de las ciudades paraguayas. Esta asimetría de las ciudades contiguas fronterizas en la provisión de servicios públicos no depende tanto de las características intrínsecas de sus municipios, cuanto de la presencia de las políticas públicas nacionales en las áreas fronterizas. Baste pensar que ciudades como Pedro Juan Caballero o Salto del Guairá en Paraguay no producen menos riqueza o disponen de una estructura urbana menos consolidada que sus ciudades gemelas brasileñas de Ponta Porá o Mundo Novo. Es el diferencial de país, por un lado, y el grado de presencia del Estado nacional, por el otro, lo que explica la asimetría. La acción del gobierno brasileño se manifiesta en el peso que tiene en las partidas presupuestarias de estos municipios, que a su vez expresan diferentes tratamientos fiscales (en entrada y en destino), así como en los mecanismos de co-participación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. La acción del gobierno nacional también se manifiesta en el impacto que tienen en estas áreas sus políticas económicas y sociales (salud y educación, en particular). Si bien esta asimetría tiene orígenes históricos, su crecimiento y ampliación están estrechamente asociados a las acciones más recientes del gobierno brasileño. Cfr. Rhi Sausi, J. L. y Oddone, (2009), Op. Cit., pp. 88-89.

nistraciones municipales que posibilite consolidar sinergias en pos de una mayor integración. El caso de Ponta Porá y Pedro Juan Caballero podría ilustrar el ejemplo de mayor integración como se verá a continuación.

Ponta Porá y Pedro Juan Caballero consolidan un ambiente urbano de 150.000 personas. El área de Ponta Porá es de 5.328 km<sup>2</sup>, de los cuales 100 km<sup>2</sup> corresponden a su área urbana; por otro lado, Pedro Juan Caballero posee una superficie de 5.678 km<sup>2</sup> de los que apenas 35 km<sup>2</sup> componen el territorio urbano. Pedro Juan Caballero es uno de los municipios con mayor flujo de migrantes de la zona rural a la ciudad por la denominada "modernización del campo" inaugurando así un nuevo impulso en las relaciones transfronterizas comerciales, sociales y hasta familiares.

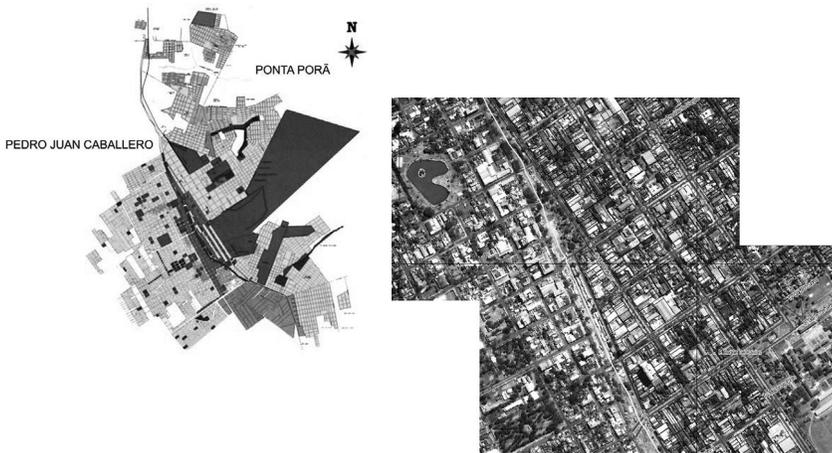
Separadas solamente por los límites administrativos, estas ciudades parecen una sola. Pero como se puede observar en las figuras 4 y 5 el diseño urbano de ambas ciudades presenta algunas singularidades. Mientras Ponta Porá se diluye y extiende a lo largo de la línea internacional que divide ambos países, Pedro Juan Caballero se concentra, al punto de significar 1/3 del tamaño de Ponta Porá. En el flujo de vehículos se mezclan las patentes de Paraguay y Brasil principalmente, junto con algunas de Argentina, más allá del respeto de los requerimientos de las legislaciones nacionales creando un ambiente de reglas por momento específicas y complejas.<sup>14</sup>

Factores relacionados con la especulación inmobiliaria, la presencia del Ejército brasileño en el centro de Ponta Porá y la posible identificación de distintos centros urbanos pueden considerarse al momento de analizar esta particular extensión. Acciones complementarias transfronterizas en materia de planteamiento urbano son de rápida urgencia a los efectos de evitar el "ahorcamiento habitacional" de Pedro Juan Caballero.

---

14 Uno de los grandes problemas enfrentados por los países del Mercosur es el tránsito de vehículos por los territorios de los países miembros visto que hasta la fecha no se han armonizado los requerimientos nacionales para la circulación. El hecho que no exista una adecuación de las legislaciones nacionales ni un sistema integrado de controles y protección de los transeúntes pone de relieve la urgente necesidad de armonizar ésta área afin de potenciar y ordenar diferentes actividades económicas como el comercio o el turismo. En este sentido, se hace óbice crear mecanismos (la existencia de una tercera placa podría ser una alternativa) que respondan positivamente tanto a la seguridad de la circulación como a la sistematización de reglas comunes consensuadas y estables para el territorio integrado. Es de destacar también el interés presentado en estas propuestas al punto que recientemente autoridades responsables del tránsito y la circulación de vehículos en Mato Grosso do Sul (Detran, Agetran, Ciretran, Agetrat, y Policía Militar) solicitaron la articulación de una propuesta al Cadef/UFMS sobre creación de una Terceira Placa entre vehículos brasileños y bolivianos, cuya ventaja radica en el hecho de adquirir una nueva forma de identificación de los vehículos que respete las reglas de ambos países. Este proyecto que se encuentra aún en diseño para la frontera brasileño-boliviana podría ser también pensado para la frontera brasileño-paraguaya en donde el cuadro institucional del Mercosur, con sus ventajas y desventajas, podría contribuir a la construcción de un proyecto que de bilateral se convierta en regional para los miembros plenos del Mercosur.

Figuras 4 y 5 – Ponta Porá y Pedro Juan Caballero.



El crecimiento extendido de Ponta Porá permitió que la ciudad pudiese dar mayor valor a sus equipamientos urbanos. El área urbana de Ponta Porá es 2,5 veces mayor que la de Pedro Juan Caballero. El precio de los transportes, la pavimentación, el saneamiento urbano y los tributos municipales, en general, es más caro en comparación con otras ciudades fronterizas de Mato Grosso do Sul y con Pedro Juan Caballero. También se observa, según el área de saneamiento estadual, que en Ponta Porá se desperdicia cerca del 40% del agua tratada y que el tratamiento de residuos tiene un alto costo para la administración municipal.

El alto costo de algunos servicios en Ponta Porá ha provocado el aumento de la población brasileña en Pedro Juan Caballero, ciudad que ofrece una estructura de viviendas relativamente buenas con costos más bajos y con cercanía de los puestos de trabajo en Ponta Porá.

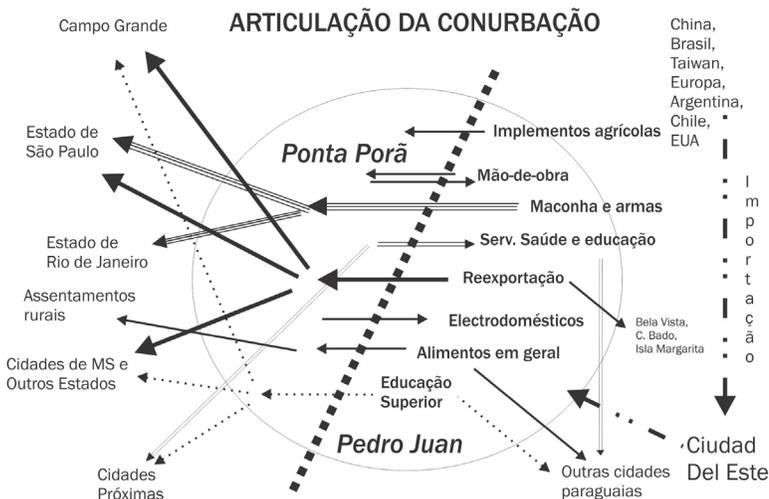
De las ciudades gemelas visitadas, este par transita por un proceso de animación territorial muy significativo.<sup>15</sup> El comercio reexportador de Pedro Juan Caballero ha consolidado un movimiento de recursos financieros capaces de modificar el paisaje urbano con un aumento de los flujos de capitales externos y una mejora de las condiciones de consumo de las poblaciones locales, estimulando incluso el consumo “intra-par” por las diferencias monetarias que posibilitan

<sup>15</sup> Es importante mencionar que el par Ponta Porá-Pedro Juan Caballero puede considerarse el espacio más cosmopolita de esta frontera; el mismo cuenta con una destacable población extranjera, principalmente de origen asiático como japoneses, chinos o coreanos pero también de origen árabe, que tienen una participación en la economía local y en las actividades comerciales de entre el 15 y 20%.

una economía de arbitragem.<sup>16</sup>

Estos factores sustanciales para la intensificación en la prestación de servicios y el aumento de la recaudación municipal (Ponta Porá multiplicó por siete su recaudación en el último decenio) incentivaron la creación de un polo universitario fronterizo en donde se dictan carreras de grado y posgrado tradicionales (derecho, medicina, economía, ingeniería) y al cual es necesario incorporar carreras no-tradicionales que permiten desarrollar programas que tengan que ver con una oferta explícitamente estructurada para el territorio transfronterizo.

Figura 6 – Flujos de articulación entre Ponta Porá y Pedro Juan Caballero.



Retomando el entrelazado urbano y el tránsito por la línea internacional, inhóspitos debido a los casilleros y meseros<sup>17</sup> extendidos de forma desordenada e irregular, la suciedad general y la superposición de actividades lícitas (estacionamiento de ómnibus urbanos e interurbanos, centro de artesanías, etc.) e ilícitas (venta de productos falsificados o truchos, droga, prostitución); han

16 El aumento de los flujos y de las complementariedades comerciales no han eliminado la presencia del contrabando o el narcotráfico que continúa en la región.

17 Estos pagan R\$ 24 por día para poder vender y realizar sus actividades comerciales.

hecho necesario un acuerdo político del más alto nivel entre ambas administraciones municipales con el objeto de ordenar la línea internacional.

Es así que se ha puesto en marcha el proyecto de revitalização da linha internacional, un proyecto de extrema significación para el ordenamiento territorial de las ciudades gemelas en cuestión. La línea internacional es (o debería ser) un símbolo de extrema identidad e identificación de ambas poblaciones, pero su estado actual paupérrimo y de insalubridad, hace difícil su constitución como un espacio de convivencia obligada y diálogo intercultural.

Con recursos cercanos a los 2 millones de euros, financiados por la Unión Europea, el proyecto de revitalização da linha internacional busca revitalizar el ambiente común que unifica los pueblos hermanos, integrar las actividades económicas, aproximar las culturas y armonizar las relaciones. Se pretende construir un nuevo ambiente comercial sano y ordenado para los casilleros paraguayos como brasileños, consolidando una nueva arquitectura capaz de consubstanciar un punto de atracción para los ciudadanos, transeúntes y turistas.

El proyecto de "Reurbanización del Espacio Común entre dos ciudades gemelas de países limítrofes como instrumento de Cohesión Social y Creación de Ciudadanía con Identidad Propia para la gestión conjunta de ambas ciudades: Pedro Juan Caballero y Ponta Porá" consiste en la acción conjunta de los municipios en la gestión de un proyecto de reurbanización de la franja fronteriza donde se encuentra asentada la mayor parte de la población comercial de ambas ciudades, mejorando la precaria infraestructura de las casillas comerciales existentes en esa zona. El proyecto plantea fortalecer la relación de las organizaciones municipales, como así también de las asociaciones civiles que intervienen y habitan la frontera. Se propone involucrar a las comunidades de ambas ciudades, fomentando el diálogo e intercambiando conocimientos, experiencias y buenas prácticas y estimulando la acción conjunta de los municipios de ambas ciudades fronterizas.<sup>18</sup>

Los resultados esperados del proyecto son el fortalecimiento de los derechos y obligaciones la sociedad civil fronteriza, del sistema de gestión administrativa de los municipios y la mejora en la urbanización de la infraestructura de la franja de frontera.

La dimensión territorial se centra en la reducción de desigualdades en la región fronteriza con el apoyo de políticas públicas de cohesión socio-territorial y de integración regional a través del ordenamiento y la gestión/planificación territorial desde la perspectiva de la cooperación transfronteriza.

En este contexto, los esfuerzos por fortalecer el planeamiento urbano transfronterizo en distintas áreas como la de salud o la de la cultura pueden ser muy relevantes al momento de considerar acciones complementarias a la revitalización de la línea de frontera. A modo de ejemplo, la realización de un centro de cultura y deporte transnacional en la propia línea de frontera tal como fuera propuesto por la Fundação de Cultura e Esporte de Ponta Porá (FUNCESPP) podría ser una de las acciones en las que Proyecto Fronteras Abiertas podría concentrar su atención

18 Disponible en: [http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/DocumentoBase\\_Annexes.pdf](http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/DocumentoBase_Annexes.pdf)

como así también la construcción y puesta en funcionamiento<sup>19</sup> de un hospital transfronterizo que pueda atender la población brasileña como paraguaya.<sup>20</sup>

La participación de las administraciones municipales en la revitalización de la línea y en otros proyectos en conjunto con la Gobernación del Departamento de Amambay sustentan otras alternativas en pos de mejorar las condiciones ciudadanas: recolección y tratamiento de recursos sólidos, de recursos hospitalarios, como así también la revitalización socio-económica de la cuenca del río Apa.

La importancia del río Apa fue puesta de relieve originariamente por la UFMS al aprobar el proyecto "pé na água" cuyo objetivo principal es "dotar a las comunidades locales de conocimientos, información e instrumentos para su participación en la gestión de las aguas, teniendo como público preferencial profesores de escuelas públicas, técnicos y educadores ambientales" (Edital Popularização da Ciência: Olhando para a Água - CT-HIDRO/MCT/CNPq n° 15/2005).

Todos los municipios linderos al río Apa vuelcan sus efluentes en el río, también los agricultores vierten sus desechos lo que hace necesario sanear, proteger y garantizar la calidad del agua. Un estudio realizado por JICA concluye que el río "presenta una visible alteración de la claridad del agua, resultante de una intensa ocupación de la cuenca formadora, especialmente del lado brasileño".<sup>21</sup> Lo cual hace necesario estructurar sistemas eficientes de tratamiento y abastecimiento de agua, recolección y tratamiento cloacal, sistemas de drenaje de agua de lluvia y recolección y deposición de residuos y basura.

El Consorcio Intermunicipal para el Desarrollo Integrado de las Cuencas de los Ríos Miranda y Apa (1998) creado con el objetivo de la protección y preservación de las aguas<sup>22</sup> sentó las bases junto con el I Encuentro Internacional para la Gestión Ambiental Compartida de la Cuenca Transfronteriza del Río Apa (Bela Vista, 1999)<sup>23</sup> para el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Gestión Integrada de la Cuenca Hidrográfica del Río Apa (2006). La debilidad del componente transfronterizo presente en el acuerdo hace necesaria una acción de formación y capacitación de los actores locales en cooperación transfronteriza.

---

19 Es importante mencionar que la UNINORTE, la Universidad del Pacífico, la Universidad Católica, la UTCD, todas presentes en el territorio cuentan con carreras relacionadas con la medicina y la salud.

20 La experiencia del Hospital de Cerdanya (Cerdanya/Capcir) recientemente construido entre España y Francia bajo la modalidad de los European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) del Comité de las Regiones de la Unión Europea puede constituirse en una fuente de transferencia de buenas prácticas en materia de gobernanza transfronteriza de la salud pública.

21 La experiencia del Hospital de Cerdanya (Cerdanya/Capcir) recientemente construido entre España y Francia bajo la modalidad de los European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) del Comité de las Regiones de la Unión Europea puede constituirse en una fuente de transferencia de buenas prácticas en materia de gobernanza transfronteriza de la salud pública.

22 En el marco de este Consorcio se pretendió desarrollar un subproyecto de "Avaliação dos Recursos Hídricos Transfronterizos da Bacia Hidrográfica do Rio Apa", el único subproyecto que abordaba el tema de las aguas transfronterizas en el ámbito de la Cuenca del Alto Paraguay.

23 Como resultado del Seminario, los participantes aprobaron un documento denominado "Recomendaciones para la gestión articulada e integrada de la Cuenca Transfronteriza del Río Apa" en el que se indicaba la necesidad de constituir una instancia de intervención y gestión transfronteriza conformada por representantes brasileños y paraguayos.

Los temas de la Agenda Apa estarían comprendidos en el manejo sustentable de los recursos naturales, el ordenamiento ambiental, el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones locales y regionales y el saneamiento ambiental. Esto nos indica la necesidad de sostener una gestión integrada de las cuencas transfronterizas con representación y participación de los poderes y las comunidades locales, la constitución de un núcleo duro de principios y valores que fundamenten la confianza mutua y el inclusión de organizaciones de la sociedad civil para disminuir el riesgo del cambio de las autoridades locales y regionales en función de las diferencias políticas entre países que pueden llegar a interrumpir los procesos.<sup>24</sup>

### 3. Ciudades vulnerables pero gobernadas

Como tantas otras ciudades de frontera, estas ciudades gemelas cuentan con “mala fama”; mala fama que se basa principalmente en la sensación de vulnerabilidad. Son ciudades expuestas al contrabando, al tráfico de droga o de armas, pero ciudades en las que también es palpable la presencia y el reconocimiento de la autoridad pública.

En este cuadro de potencial peligro, sin embargo, no es justo ofrecer una idea equivocada de “ciudades desguarnecidas”. Las instituciones de seguridad existen y funcionan. La presencia militar brasileña es histó-

---

24 En este sentido la experiencia desarrollada en el marco del Plan Trifinio puede ilustrar la actual situación del río Apa. El Plan Trifinio define la región homónima (que incluye la cuenca trinacional del río Lempa, la cuenca binacional del río Motagua y la cuenca del río Ulúa) como una unidad ecológica indivisible, en la que solo la acción conjunta de los tres gobiernos podrá dar solución satisfactoria a los problemas que enfrentan las poblaciones del área y en cuanto al manejo sostenible de sus recursos naturales. La Comisión Trinacional del Plan Trifinio es la entidad responsable del manejo sostenible de la cuenca alta del río Lempa. Está integrada por los Vicepresidentes de los tres países y cuenta con tres órganos ejecutivos: Secretaría Ejecutiva Trinacional, la Unidad Técnica Trinacional y la Unidad Administrativa Trinacional. El proyecto estructurado a partir de la protección del agua como bien público regional cuenta con una serie de objetivos específicos tales como proveer a los gobiernos municipales y a los líderes locales de la información necesaria para la toma de decisiones conjunta y para la creación de programas de educación ambiental compartidos; hacer que los grupos poblacionales, los gobiernos locales, los sectores empresariales y las instituciones gubernamentales de los tres países del Trifinio conozcan y utilicen la información estratégica relacionada con el manejo del agua con el fin de generar actitudes positivas y, por último, el objetivo de crear los mecanismos e instrumentos técnico legales en el nivel local para administrar el recurso hídrico con especial atención y apoyo de aquellos procesos de concertación orientados a definir acuerdos y mecanismos regionales para la gestión del agua como un bien público regional. Estos objetivos han redundado en la creación de un sistema de gobernanza con participación de los municipios que estimula la cooperación transfronteriza en la región. En vistas de aumentar la participación comunitaria y el involucramiento activo de los municipios y de las redes territoriales se procedió, en el mes de marzo de 2007, a la creación de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, conformada originalmente por seis municipios guatemaltecos, cuatro hondureños y dos salvadoreños. El número de municipios se ha ido incrementando alcanzando en la actualidad un total de veinte. Algunos analistas señalan una participación todavía demasiado débil de las comunidades locales y de las instituciones territoriales, no obstante ello el sistema creado cuenta con la virtud que dado que los cambios de mandato no se dan en forma sincrónica, los municipios que permanecen realizan una actividad de coaching sobre los nuevos que van ingresando y se reduce así el riesgo de la debilidad institucional resultante del costo asociado al cambio de representantes. En este sentido, resulta fundamental construir mecanismos de concertación política entre las administraciones locales, que den estabilidad y continuidad a las relaciones institucionales y a la gestión de las problemáticas transfronterizas conjuntamente con el diseño de mecanismos de responsiveness y accountability.

rica, consistente y bien preparada. Y la impresión que se tiene a partir del diálogo con los aparatos policiales es que se trabaja seriamente en la coordinación binacional de seguridad. Por otra parte, la presencia institucional no se limita a las temáticas de seguridad, las ciudades gemelas de frontera cuentan con una sólida institucionalidad democrática. En la mayoría de los casos, cuentan con una clase política local comprometida e innovadora, que abarca los principales partidos del arco constitucional de ambos países.

La situación hasta ahora descrita para Mundo Novo-Guairá-Salto del Guairá y para Ponta Porá-Pedro Juan Caballero en términos de intensificación del comercio, no puede ser considerada para las restantes ciudades de Capitán Bado-Coronel Sapucaia, Bela Vista-Bella Vista Norte y Porto Murtinho-Carmelo Peralta frente al río Paraguay. Estas ciudades podrían considerarse como las más vulnerables a excepción de Porto Murtinho.

Coronel Sapucaia y Capitán Bado suman una población total de 30.000 habitantes, Bela Vista cuenta con 25.000 y su contraparte, Bela Vista Norte, 6.000; y Porto Murtinho con unos 16.000 habitantes frente a la pequeña localidad de Carmelo Peralta de 2.000.<sup>25</sup>

La situación en Capitán Bado y Coronel Sapucaia es más complicada debido a los índices del narcotráfico. Estas dos ciudades son predominantemente agrarias y se dedican también a la extracción de madera (sobre todo del lado brasileño) pero la cual se encuentra en su etapa final. El tráfico ilegal de la madera también ha estado presente muchas veces con complicidad de las autoridades locales.

Variación en las tasas de homicidio en los municipios de la franja de frontera

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Variación
<b>Amapá</b>	2,9	26,7	8,1	14,4	15,3	35,7	36,8	18,9	551,7 %
<b>Amazonas</b>	5,4	6,0	8,9	6,9	7,3	6,2	8,9	10,4	93,4 %
<b>Paraná</b>	22,0	24,9	27,0	28,0	33,7	33,5	37,2	38,9	76,7 %
<b>Pará</b>	14,4	19,2	15,8	21,0	18,7	22,5	23,4	25,2	75,0 %
<b>Santa Catalina</b>	9,4	8,6	9,1	13,7	11,9	10,4	11,0	10,9	15,5 %
<b>Mato Grosso do Sul</b>	30,6	30,2	32,3	35,1	31,9	31,3	35,4	35,1	14,7 %

25 Se trata del Municipio "más joven" de Paraguay creado por la Ley N° 3471/2008 que crea Municipio de Carmelo Peralta en el XVII Departamento Alto Paraguay y una Municipalidad con asiento en el pueblo de Carmelo Peralta.

<b>Roraima</b>	39,5	31,7	34,9	29,7	22,6	24,0	27,3	27,9	-29,4 %
<b>Mato Grosso</b>	33,0	23,5	23,9	22,3	22,4	21,8	24,8	24,7	-25,2 %
<b>Rondônia</b>	39,4	45,2	46,2	38,4	44,0	39,5	40,9	30,0	-23,7 %
<b>Acre</b>	19,4	21,2	25,7	22,5	18,7	18,7	22,6	18,9	-2,6 %
<b>BRASIL</b>	26,7	27,8	28,5	28,9	27,0	25,3	26,3	25,2	-5,7 %
Fuente: IBGE /Datusus									

Comparación entre la variación de las tasas de homicidio en la franja de frontera y en el estado

	<b>Frontera</b>	<b>Estado</b>
<b>Amapá</b>	551,7%	-17,3 %
<b>Amazonas</b>	93,4 %	5,9 %
<b>Paraná</b>	76,7 %	60,3 %
<b>Pará</b>	75,0 %	70,5 %
<b>Santa Catalina</b>	15,5 %	32,3 %
<b>Mato Grosso do Sul</b>	14,7 %	-3,3 %
<b>Rio Grande do Sul</b>	7,9 %	20,3 %
<b>Roraima</b>	-29,4 %	-29,2 %
<b>Mato Grosso</b>	-25,2 %	-22,9%
<b>Rondônia</b>	-23,7 %	-19,0%
<b>Acre</b>	-2,6%	-2,4%

Tasa de Homicidio de los Municipios de Mato Grosso do Sul

	Óbitos por causas Externas- MATO Grosso do Sul								
	Óbitos p/ Ocorrênc por Município e Ano do óbito								
	Taxa por 100 mil habitantes								
	Grande Grupo CID10:X85 – Y09 Agressões								
	Período: 2000-2007								
	Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	500060 Amabal	27,1	43,5	43,0	58,9	29,1	56,8	40,5	55,4
2	500070 Anástácio	13,3	22,0	8,7	30,1	21,3	16,6	32,9	16,2
3	500090 Antônio João	13,5	66,7	39,6	65,4	0,0	50,7	25,1	62,0
4	500110 Aquidauana	29,9	36,5	13,5	17,9	24,4	15,2	23,7	21,3
5	500124 Aral Moreira	24,8	86,8	24,8	62,1	86,9	86,9	49,7	49,7
6	500210 Bela Vista	23,0	27,2	22,4	13,3	21,9	38,4	38,0	4,2
7	500215 Bodoquena	0,0	11,9	11,9	0,0	11,8	11,7	0,0	23,3

8	500220 Bonito	17,7	17,7	11,6	28,8	34,2	11,2	27,8	27,5
9	500240 Caarapó	19,3	24,4	39,4	24,8	20,0	10,2	31,0	31,3
10	500280 Caracol	43,6	0,0	0,0	0,0	41,2	20,0	0,0	19,4
11	500315 Coronel Sapucaía	85,9	92,8	160,8	60,7	127,9	125,4	94,9	94,0
12	500320 Corumbá	35,5	31,1	33,9	34,7	47,6	36,6	43,5	34,3
13	500345 Deodápolis	8,8	18,1	27,6	0,0	0,0	30,4	0,0	0,0
14	500348 Dois Irmãos do Buriti	0,0	0,0	10,6	0,0	31,3	20,6	10,2	20,3
15	500350 Duradina	21,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	21,2	0,0
16	500370 Dourados	43,0	39,8	41,5	44,9	40,2	48,1	41,3	44,8
17	500375 Eldorado	0,0	18,1	0,0	27,1	45,2	27,1	27,1	9,0
18	500380 Fátima do Sul	10,5	10,7	21,7	0,0	16,8	0,0	35,6	6,1
19	500400 Glória de Dourados	19,9	0,0	0,0	42,3	0,0	0,0	0,0	0,0
20	500410 Guía lopes de Laguna	36,0	17,7	26,0	59,7	8,4	32,4	23,9	23,5

21	500430 Iguatemi	22,0	28,8	35,3	6,9	34,2	39,5	45,2	57,1
22	500450 Itaporã	0,0	5,8	5,8	23,0	11,4	0,0	0,0	16,7
23	500460 Itaquiraí	12,7	55,9	30,6	12,1	17,8	11,5	33,8	16,6
24	500480 Japorã	0,0	0,0	15,4	15,1	29,4	111,8	40,9	79,8
25	500500 Jardim	71,0	17,5	43,1	42,5	8,4	16,3	40,1	15,8
26	500510 Jateí	24,7	0,0	0,0	0,0	27,2	0,0	0,0	0,0
27	500517 Juti	20,1	40,4	60,9	31,3	20,6	20,8	0,0	21,1
28	500520 Ladário	6,5	25,5	18,7	6,1	36,0	34,5	11,3	11,0
29	500525 Laguna Carapã	0,0	17,7	17,5	17,2	17,0	16,4	32,3	31,8
30	500540 Maracaju	34,3	18,8	26,0	18,4	10,9	7,1	28,0	34,5
31	500560 Miranda	8,7	38,6	38,1	8,4	16,6	12,1	27,9	7,9
32	500568 Mundo Novo	6,4	0,0	13,2	6,7	54,2	0,0	28,5	43,6
33	500570 Naviraí	30,0	24,1	15,8	23,4	23,0	22,3	26,8	50,3
34	500580 Nioaque	46,4	19,4	12,6	12,3	12,0	17,0	16,6	5,4

34	500580 Nioaque	46,4	19,4	12,6	12,3	12,0	17,0	16,6	5,4
35	500625 Novo Horizonte do Sul	15,6	16,3	0,0	0,0	0,0	0,0	41,6	21,6
36	500635 Paranhos	48,9	58,3	67,5	76,6	9,5	74,9	46,5	64,6
Fonte IBGE e Datasus									

La relación con el narcotráfico se da a partir de dos fenómenos diferenciados. Por un lado, la ausencia de perspectivas relacionadas con el empleo empuja a parte de la población local a abrazar los circuitos ilegales y del narcotráfico. Parte de la población local se traslada a Paraguay para trabajar en las plantaciones de cannabis y reciben parte de su pago con la propia producción que trasladan e intentan vender en sus ciudades de origen. Por otro lado, la presencia de traficantes de gran porte en la frontera que compran marihuana en Paraguay para vender en Paraguay, hacen del binomio Capitán Bado-Coronel Sapucaia un lugar altamente expuesto al tráfico y la delincuencia.

Esta situación conjuntamente con otras problemáticas ligadas con la ilegalidad ha hecho de la ciudad de Coronel Sapucaia, la ciudad con mayores tasas de homicidio de Brasil en el 2008 según el Informe del Mapa de la Violencia de los Municipios Brasileños realizado por la Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana (Ritla).<sup>26</sup>

Si bien se han denunciado algunos casos de narcotráfico en las vecinas ciudades de Bela Vista y Bella Vista Norte, el nivel de conflictividad es claramente menor. Ambas ciudades tienen un perfil agro-ganadero; es creciente el número de estancias ganaderas del lado paraguayo bajo dominio de propietarios brasileños cuya residencia se encuentra en Bela Vista; en tanto que las extensiones de tierras del lado brasileño por lo general pertenecen en su mayoría a empresarios de Paraná o de São Paulo.

La propuesta del prefeito de Bela Vista de potenciar y desarrollar la agricultura orgánica familiar resulta de suma importancia por dos motivos: por un lado, la agricultura familiar presenta sistemas diversificados de producción respetuosos de los ecosistemas en los que se inserta; y, por otro lado, activa el capital social presente en el territorio:

<sup>26</sup> Esto ha originado un interesante debate ciudadano en Coronel Sapucaia con una articulada defensa de la acusación. En este sentido, acciones destinadas al fortalecimiento de la ciudadanía local podrían resultar de mucho interés.

“La agricultura familiar debe ser la forma productiva que garantice la gestión sostenible del agro-ecosistema, enmarcada en una acción y dialogo participativo que permita la reconstrucción de un capital social rural como elemento de consolidación de relaciones dentro de cada comunidad y a través de un dialogo participativo, se contribuya a diagnosticar, planificar, investigar y apoyar proyectos integrados de desarrollo humano a través de políticas públicas, hoy a este nivel de agregación, literalmente ausentes”.<sup>27</sup>

Bella Vista Norte es una ciudad desprovista de infraestructura, con escasos servicios de agua potable y casi nulos servicios cloacales. El agua es casi tomada en su totalidad del río Apa pero también los efluentes cloacales son lanzados al mismo.<sup>28</sup> Bela Vista retira solo parte de su agua del río Apa, alrededor del 30%, como así también parte de sus efluentes se vuelcan al río. Un proyecto recuperación y reconstrucción de micro-cuencas transfronterizas de la mano con la protección y educación ambiental y el desarrollo turístico-deportivo del área podría constituirse en un proyecto atractivo para las poblaciones locales.

La misma agua del río Apa es utilizada para la pequeña agricultura familiar y por las comunidades indígenas presentes en el territorio. Así como la línea internacional es el símbolo del encuentro entre los pontaporeños y los pedrojuaninos, el río Apa es el símbolo del encuentro que otorga identidad a los bellavisteños.

Porto Murтинho y Carmelo Peralta constituyen un territorio especial separado por las aguas del caudaloso río Paraguay. Porto Murтинho posee una población de 16.000 habitantes y vive en función del desarrollo pecuario, el municipio cuenta con más de 700.000 cabezas de ganado. El turismo de pesca también se encuentra muy explotado en la ciudad como ya lo mencionáramos. Es dable destacar la recaudación del municipio puesto que cuenta con la misma población que Coronel Sapucaia y 10.000 menos que Bela Vista pero recauda tres veces más que Coronel Sapucaia y más del doble de Bela Vista.

Si bien Carmelo Peralta es considerada una ciudad, al visitarla es difícil identificarla como tal puesto que no cuenta con calles, terrenos diagramados y barrios que permitan asemejarla con un trazado urbano. La ausencia de infraestructura es completa al punto tal que la Municipalidad no cuenta con edificio o estructura propia. Se trata de una pequeña comunidad de pescadores y pequeños productores que desarrollan una agricultura de supervivencia o con niveles bajísimos de excedentes. La actividad comercial está centralizada en la Isla Margarita, posicionada en frente de las poblaciones de Porto Murтинho y Carmelo Peralta, sin gran significancia en términos económicos.

La localidad de Carmelo Peralta es altamente dependiente de Porto Murтинho, visto que allí

27 Cfr. Pengue, W. (2005): “La importancia de la agricultura familiar”, en La Tierra.

28 Un proyecto de desarrollo local que resuelva el problema de abastecimiento de agua urbana y de saneamiento del río Apa en Bella Vista Norte fue planteado por las autoridades locales de la ciudad.

encuentra empleo la mano de obra paraguaya, como así también se venden sus bajos excedentes agrícolas como encuentran los pobladores servicios de atención para la salud y formación educativa secundaria y universitaria.

La ciudad de Carmelo Peralta no cuenta con red de agua potable, ni cloacal, ni tampoco cuenta con asfalto lo que hace muy difícil la movilidad al momento de lluvias o de crecidas del río Paraguay.

Por último, es de mencionar que estos pares de ciudades presentan voluntades contrastantes de integración y cooperación con sus vecinas. De todas las ciudades gemelas visitadas, sólo Ponta Porá y Pedro Juan Caballero han podido desarrollar un mecanismo de gobernanza específico, el Parlamento Internacional Municipal (PARLIM) que es un espacio de diálogo y consulta que permite a los territorios abordar y discutir problemáticas como proponer soluciones consensuadas.<sup>29</sup>

Las restantes ciudades no han encontrado alternativas ni han podido implementar mecanismos similares a los del PARLIM si bien han intentado transferir en numerosas oportunidades esta buena práctica. Tampoco existe entre las ciudades gemelas ningún tipo de acuerdo de hermanamiento. Esta situación pone de relieve que también entre las ciudades de frontera existe una gran diferencia entre el discurso y la práctica de la integración. En tanto no se achique la distancia entre el discurso de trabajar “con mis hermanos de la ciudad vecina” con la práctica de trabajar juntos será difícil articular mecanismos de gobernanza transfronteriza.

A modo de conclusión, los mecanismos de gobernanza transfronteriza -como queda en claro a partir de la experiencia europea y de las recientemente creadas asociaciones europeas de cooperación territorial- ponen de relieve la necesidad de “reflexionar” sobre las particulari-

---

29 El PARLIM surge, en primer lugar, con el objetivo de debatir problemáticas y necesidades comunes de la línea fronteriza y, en segundo lugar, se fundamenta en el diseño y creación de mecanismos conjuntos de acción institucional que se puedan desarrollar y aplicar a ambos lados de la línea fronteriza. Estos argumentos son fuente para encuadrar al PARLIM como un esfuerzo por favorecer una gobernanza institucional de esta frontera. La propuesta nació en paralelo en ambos lados de la frontera: la Cámara Municipal de Ponta Porá y la Junta Municipal de Pedro Juan Caballero, obteniendo rápida aprobación en agosto de 1999. A partir de allí, el PARLIM se transformó en objeto de varias interpretaciones jurídicas toda vez que se convertía en un mecanismo posible de replicar en otras ciudades gemelas de frontera. El PARLIM persigue la complementación y armonización de las legislaciones locales que rigen ambos municipios a la vez que estimula la realización de parcerías específicas para la resolución de los conflictos de intereses que afectan a la frontera. Es importante destacar que el PARLIM tiene personalidad de derecho público nacional, creada por las juntas o concejos municipales y replicada en ambos países, en ningún momento se trata de un organismo internacional, ni intergubernamental, ni transnacional. Funciona a partir de los Reglamentos Internos desarrollados en ambos lados de la frontera, de idéntica naturaleza e idéntico contenido en el articulado, factible de ser desarrollado por poblaciones pequeñas y medianas de hondo conocimiento en donde la estructura jurídica ha podido ser debatida y consensuada. El PARLIM procura la construcción de una agenda común que ha permitido llevar adelante el “hermanamiento” de ambas ciudades y se ha demostrado como un mecanismo interesante para poder materializar, en términos de responsiveness, algunas de las preferencias expresadas por la ciudadanía local. Fronteras Abiertas se ha comprometido con las autoridades locales de estas municipalidades a profundizar en el análisis jurídico-institucional del PARLIM. Este mecanismo institucional se presenta como un instrumento de relativa eficiencia que puede ser fácil y rápidamente replicable en ciudades gemelas con poblaciones de pequeño y mediano tamaño y en el ámbito de un proceso de integración como el MERCOSUR con características intergubernamentales.

dades de cada frontera a partir de todos los elementos constitutivos de buena gobernanza. En este sentido, pensar y construir en conjunto gobernanza territorial de frontera debe hacerse de la mano con las autoridades locales y la sociedad civil de la frontera, Fronteras Abiertas busca ofrecer ayuda y colaboración en la difusión y adaptación de buena gobernanza confiando en la necesidad de mejorar el bienestar social, la calidad de vida y la cohesión territorial de la frontera y sus habitantes pero sin la voluntad absoluta de las partes locales, sin un discurso decidido pero sobre todo sin una práctica sostenida de la integración transfronteriza, poco podrá contribuirse al desarrollo económico y sociocultural de una de las fronteras más interesantes y con mayores potencialidades del Mercosur.

## Referencias

Fondo de Población de las Naciones Unidas (2007): Estado de la población mundial, 2007: Liberar el potencial de crecimiento urbano. Nueva York: UNFPA.

JICA (2001): Control y mejoramiento de las Aguas de la Cuenca del Lago Ypacarai y Río Paraguay.

Rhi Sausi, J. L. y Oddone, N. (2009): "Fronteras e Integración Transfronteriza en el Mercosur" en Rhi Sausi, J. L. y Conato, D. Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina. Roma: CeSPI-IILA.

"Reurbanización del Espacio Común entre dos ciudades gemelas de países limítrofes como instrumento de Cohesión Social y Creación de Ciudadanía con Identidad Propia para la gestión conjunta de ambas ciudades: Pedro Juan Caballero y Ponta Porá". Disponible en: [http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/DocumentoBase\\_Annexes.pdf](http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/DocumentoBase_Annexes.pdf)

Penge, W. (2005): "La importancia de la agricultura familiar", en La Tierra.

## **LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA ¿SALIDA VIABLE PARA EL CRECIMIENTO DE LA REGIÓN? LA GLOBALIZACIÓN COMO ENTORNO DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO**

---

### **THE LATIN AMERICA INTEGRATION PROCESS: A VIABLE EXIT FOR THE REGION'S GROWTH? GLOBALIZATION AS AN ENVIROMENT FOR DEVELOPMENT POLICIES**

---

**Por María Susana Durán Sáenz**

DIRECTORA DE LA CARRERA DE RELACIONES INTERNACIONALES Y CIENCIAS POLÍTICA, FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS, UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA. DIRECTORA GENERAL DE LA REVISTA SOCIEDAD GLOBAL.

E-mail: maria.duransaenz@uai.edu.ar

#### **RESUMEN**

El presente artículo analiza los cambios producidos a nivel global desde los inicios de la década de los 90 por el fenómeno llamado "globalización", con su consecuente aumento de la interrelación y la interdependencia de los actores en la sociedad internacional. No obstante, dicho fenómeno también ha acarreado una intensificación de las asimetrías entre estados. Una forma de disminuir dichas asimetrías es la conformación de bloques regionales a través de la integración; se analizan entonces las diferentes alternativas que se han presentado para la conformación de procesos de integración regional en América Latina.

#### **PALABRAS CLAVE**

Globalización – Asimetrías – Estado – Integración Regional – Bloques Regionales – ALCA–MERCOSUR – ALBA – CA

#### **ABSTRACT**

This article analyses the global changes produced since the beginning of the nineties by the "globalization", with the consistent growth of interrelationship and interdependence between international society's actors. Nevertheless, this phenomenon has led to an increase of the asymmetries between states. One way of decreasing those asymmetries is to make regional blocks through integration; therefore, this paper analyses the different alternatives for the formation of Latin America's regional integration process.

**KEY WORDS**

Globalization - Asymetries - State - Regional Integration - Regional Blocks - ALCA - MERCOSUR - ALBA - CAN

**RESUMO**

Este artigo analisa as mudanças produzidas a nível global desde o começo da década dos 90 pelo fenômeno denominado "globalização", com seu conseqüente aumento da inter-relação e a interdependência dos atores na sociedade internacional. Não obstante, dito fenômeno também tem acarretado uma intensificação das assimetrias entre estados. Uma forma de diminuir estas assimetrias é a conformação de blocos regionais através da integração. São analisadas então, as diferentes alternativas que surgiram para a conformação de processos de integração regional na América Latina.

**PALABRAS-CHAVE**

Globalização – Assimetrias – Estado – Integração Regional – Blocos Regionais – ALCA – MERCOSUL – ALBA – CAN.

**1. Introducción**

El mundo atraviesa hoy un proceso de transformación sistémica de carácter mundial. Producto de esos cambios que enmarca el ciclo post-guerra fría, es el proceso de globalización, en este sentido, el auge en las relaciones comerciales, la búsqueda de expansión, el crecimiento impensado de algunas regiones dan carácter a la actual estructura del comercio internacional y al nuevo sistema económico. Los cambios más profundos ocurrieron al finalizar la confrontación entre el Este y Oeste que caracterizó los asuntos internacionales durante más de cincuenta años y fue la base del orden imperante hasta fines de los 80. En la década de los 90, la 'globalización' se convirtió en la forma más común para definir el nuevo contexto internacional.

Como características que definen la globalización podemos considerar las transformaciones en las relaciones de poder y los medios de producción internacional. Democracia, derechos humanos y el medio ambiente, entre otros temas han pasado a formar parte de la agenda internacional. Unos de los rasgos más sobresalientes son el mayor nivel de poder y el protagonismo que han adquirido los actores transnacionales, subestatales y los individuos. Las relaciones entre los Estados han superado la barrera del espacio y el tiempo y surgen entonces nuevas pautas de distribución de poder. En el marco de este contexto es importante comprender, también, los cambios fundamentales en el sistema político económico internacional contemporáneo, como la reorganización espacial de la producción, la interpenetración de las industrias a lo largo de las fronteras, la expansión de los mercados financieros, la difusión de bienes idénticos en diferentes

países, la migración masiva de poblaciones entre países del Sur y del Sur hacia el Norte.

Otra particularidad de esta nueva etapa de la globalización es la conformación de un mundo único con dos dimensiones básicas: extensión y alcance planetario y profundización de los niveles de interacción e interdependencia. Las relaciones sociales ya no pueden entenderse en términos locales, por lo que la globalización implica la

“intensificación de las relaciones a lo largo del planeta que unen localidades lejanas, de manera que los acontecimientos locales son influidos por acontecimientos que ocurren a muchas millas de distancia y viceversa” (Giddens, 1999).<sup>1</sup>

De esta manera, podemos afirmar se profundizan las interrelaciones en los múltiples niveles de análisis: económico, político, cultural e ideológico. Más allá de las particularidades propias de este paradigma, la globalización puede ser entendida como la ampliación, profundización y aceleración de la interconexión en el mundo en todos los aspectos de la vida contemporánea. Sin embargo, estos atributos y manifestaciones sólo representan un reconocimiento general de la intensificación de las interconexiones o interdependencia global.

Frente a este cambio la sociedad internacional expresó la necesidad de crear condiciones más justas para todos los países, en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas se señala la necesidad de “conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo” (ONU: 2000).<sup>2</sup> Los Estados deben, entonces, tomar decisiones de manera conjunta ya que la globalización no sólo reavivó viejas asimetrías sino que produjo nuevas. El debate sobre el “desarrollo económico” se instaló, rápidamente, en un lugar central de la agenda internacional.

Así, las diferencias del nivel de desarrollo entre los países demuestran que si bien los factores económicos políticos y sociales son importantes, las oportunidades económicas están determinadas fundamentalmente por la posición que ocupan los países dentro de la jerarquía mundial. Ocampo, afirma que las asimetrías internacionales fundamentalmente contribuyen a explicar por qué la economía mundial es esencialmente, un “campo de juego desnivelado” (Ocampo, 2000).<sup>3</sup> ¿Cómo definir, entonces, las asimetrías?

Existen dos posiciones sobre la definición de asimetrías. La visión que concibe el desarrollo o el atraso por cuestiones de carácter esencialmente nacional y la otra que entiende que existen elementos del orden internacional que condicionan y que profundizan las diferencias existentes. La estructura internacional tiene relación con la forma en que sus reglas condicionan el acceso

1 Giddens, A. (1999): *Consecuencia de la Modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.

2 Véase, *Declaración del Milenio (2000)*: New York, ONU.

3 Véase, Ocampo, J. (2000): *Globalización, desarrollo y democracia*. CEPAL.

a las distintas oportunidades que les abren a los Estados y como estos diseñan las estrategias que para mejorar su posicionamiento en el mercado externo. De esta manera, las reglas de juego transparentes y equitativas sobre una cooperación internacional que colabore en poner fin a estas diferencias estructurales a nivel internacional, es el ámbito que propiciará las acciones para superarlas.

La CEPAL<sup>4</sup> reconoce tres asimetrías básicas:

La primera es la altísima concentración en los países desarrollados del progreso técnico, este factor se identifica en general como la fuente básica del crecimiento económico. También significa el progreso en este campo es la fuente fundamental del crecimiento técnico y no sólo implica investigación y desarrollo sino también que las ramas productivas vinculadas al cambio tecnológico hacen más dinámica la economía de los países.

La segunda asimetría tiene que ver con las finanzas, la mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo ante los impactos externos que se contraponen con los escasos instrumentos que disponen para hacerle frente. La integración financiera<sup>5</sup> acrecienta este problema sumado a la inestabilidad del crecimiento económico de los países en desarrollo. Estas asimetrías determinan que los mercados financieros en estos países sean mucho más incompletos que los internacionales y parte de la intermediación financiera deba hacerse en el mercado internacional.

La tercera asimetría tiene que ver con la movilidad de los factores productivos: elevada movilidad de capitales y restricciones en los desplazamientos internacionales de mano de obra, especialmente la de menor calificación. Los países desarrollados tienen mayores márgenes para adoptar políticas anticíclicas que les aseguran la posibilidad de poder dar una "respuesta estabilizadora a los mercados financieros" las economías en desarrollo casi no cuentan con esta posibilidad.

Es un objetivo de los Estados crear un sistema internacional más amigable al desarrollo partiendo de la superación de estas asimetrías y en todos los casos los Estados son los principales responsables de tomar las decisiones necesarias para crear hacia adentro los niveles de institucionalidad que sea necesarios para comenzar a propiciar su propio desarrollo.

## 2. América Latina y la integración como estrategia para el desarrollo en los 90

A principios de los 90 el Consenso de Washington desplazó el modelo económico que había sido promovido principalmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

4 CEPAL (2002): Desigualdades y Asimetrías del orden global. Capítulo 3, pp. 88 y ss.

5 De acuerdo al informe de la Cepal estas asimetrías financieras obedecen a: 1. la naturaleza de las monedas de denominación de la deuda externa; 2. las estructuras de plazos que ofrecen los mercados financieros ; 3. el alcance de los mercados secundarios; 3. el alcance de los mercados secundarios; 4. la relación muy desfavorable entre el tamaño de los mercados financieros y las presiones especulativas que enfrentan.

(CEPAL) desde la salida de la segunda guerra y hasta la crisis económica de los 80 en la región. En ese contexto la integración latinoamericana fue una estrategia central en la búsqueda de un desarrollo económico que podía sustentar la industrialización y modificar los términos de intercambio que históricamente fueron desfavorables para los países de América Latina con un perfil de exportador neto de productos primarios.<sup>6</sup>

Los acuerdos de integración como los describe Ocampo

“habían experimentado un virtual colapso a principios de los 80, fueron sucedidos por la revitalización de los acuerdos existentes en la última parte de ese decenio y comienzos del siguiente, así como una oleada de nuevos acuerdos en particular la constitución del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991 y una miríada de acuerdos de libre comercio”.<sup>7</sup>

La firma de los tratados se dio en forma simultánea sobre un conjunto de entendimientos que apuntaban a la integración entre grupos y que impulsaban al mismo tiempo la asociatividad y la orientación selectiva. A diferencia del modelo ISI (Industrialización por sustitución de importaciones) las políticas que se aplicaron giraron en torno a la liberalización del comercio e inversiones y la liberalización financiera, con un Estado menos protagonista y una mayor incidencia del sector privado como actor de desarrollo. El desarrollo “hacia adentro” fue reemplazado por el desarrollo impulsado a través de exportaciones e inversiones extranjeras privadas y regido por las fuerzas del mercado.

Esto se dio en pleno auge del proceso de globalización que la CEPAL ha definido como

“la generalización del libre comercio, la expansión y movilidad de capitales, la constitución de sistemas de producción mundial integrados y una creciente presencia de las empresas trans-

---

6 La década del 90 en América Latina se caracterizó por la resolución de los problemas de la región a través de criterios económicos. El “Consenso de Washington”, fue la base para las reformas estructurales en materia de modernización económica y social que adoptaron los países en desarrollo desde fines de los 80. Sus principios fundamentales fueron; moneda sólida, libertad de mercado y una decidida vocación de privatizar las empresas del Estado. El crecimiento exitoso de los países del sudeste asiático que mostraba las ventajas de la liberalización comercial fueron las experiencias que se tomaron en cuenta, y por otro, el reconocimiento del fracaso del socialismo soviético, sostenido en una enorme burocracia estatal y planificación excesiva. Los países de América Latina, con economías relativamente cerradas, aplicaron políticas de apertura ante la expectativa de modernización tecnológica y de gestión para atraer inversiones extranjeras, privatizaciones de los servicios públicos y reforma del Estado. Otras cuestiones que orientaron las recomendaciones macroeconómicas para la región, fueron las asociadas a la necesidad, por parte de los gobiernos, de restablecer la credibilidad luego de periodos de alta inflación, lo que determinó la aplicación de políticas de rigidez monetaria (como la fijación del tipo de cambio). El establecimiento de regímenes democráticos en América Latina y el desmantelamiento del Estado desarrollista en la región a fines de los 80, fue el escenario de aplicación de estas reformas que más tarde tuvieron un alto impacto social.

7 Ocampo, J. A. (2004): “La América Latina y la Economía mundial en el largo siglo XX”, en El trimestre económico, pp. 725-786.

nacionales, de lo cual resulta una tendencia a la homogeneización de los modelos de desarrollo”<sup>8</sup>

La crisis de la deuda externa a principios de los 80s y la caída de la Unión Soviética determinaron el ambiente de optimismo que prevalece en este informe con respecto al cambio de sistema.

El presidente de los EEUU George Bush, a través de la Iniciativa de las Américas promovió un proceso de integración hemisférico, con proyección norte-sur, y bajo la forma de “Área de Libre Comercio de las Américas”. El primer acuerdo que se firmó en el marco de este esquema fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), firmado por México, Canadá y Estados Unidos en el año 1994.

América Latina demostró un mayor dinamismo y se firmaron una serie de tratados de libre comercio bajo las pautas constitutivas del “regionalismo abierto”, esquema diseñado por la CEPAL para tratar de reconciliar la liberalización generalizada de ese período con los principios de integración.

Las políticas aplicadas en la región siguiendo los principios del Consenso de Washington dieron un balance negativo con respecto al desempeño económico. El relativo buen desempeño en el control de la inflación y disciplina fiscal, debilidades del modelo anterior no compensaban el pobrísimo desempeño con respecto al combate contra la pobreza y desigualdad y, por sobre todo, la falta de crecimiento económico.

Un estudio del Banco Mundial de 2003, puso en evidencia la problemática de la desigualdad en América Latina, en cuanto las diferencias de ingreso, el acceso a servicios básicos, el poder y la toma de decisiones. Expresó que durante la década de los 90 fueron más los países que experimentaron una tendencia al empeoramiento de sus situaciones internas y describió una realidad en la cual el 10% más rico de los individuos reciben hasta 47% del ingreso total en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas, mientras que el 20% más pobre recibía entre el 2% y el 4%.

### **3. América Latina y la búsqueda de nuevos espacios para el crecimiento**

La Iniciativa presentada por Bush, el ALCA, no logró alcanzar con los objetivos propuestos y se abre en la región un debate sobre el modelo de integración a seguir y la mejor manera de relacionarse con la economía global. En este contexto, se inicia una nueva etapa de regionalización, por un lado, Chile, Perú y Colombia buscan priorizar una integración con los Estados Unidos y la Unión Europea a partir de la profundización de la liberalización económica, especialmente a través de los Tratados de Libre Comercio (TLC), por otro, los países del Mercosur, Venezuela, Bolivia y Ecuador buscan retomar la integración regional como herramienta económica, política y de cooperación en

<sup>8</sup> CEPAL, 2000<sup>a</sup>

la región en función del desarrollo económico y social, y, a partir de ese modelo, actuar globalmente. Ambas posiciones conviven en el proyecto América Latina ha planteado un nuevo esquema, la Unión de Naciones de Sudamérica (UNASUR), que propone la consolidación de una entidad regional, de agenda común, sobre la convicción que, la fortaleza provendrá exclusivamente de la unión y completa la cuestión con un ámbito de debate político.

Uno de los aspectos más importantes para analizar es como será el vínculo entre la UNASUR, la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la relación con Comunidad del Caribe (CARICOM), de la cual son miembros activos Guyana y Surinam. Para lograr ese objetivo las posibilidades serían; establecer un programa de convergencia entre la CAN y el MERCOSUR al cual podrían adherirse Chile, Guyana y Surinam, o generar mecanismos para la absorción directa de los dos procesos subregionales por parte de UNASUR promoviendo, de manera simultánea, la incorporación de los otros tres países de la región. Las dos vías enfrentarían resistencias de distinta naturaleza que harían inviable su instrumentación.

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) asistió a todos los proyectos fallidos que se emprendieron para establecer un plan para la convergencia de los acuerdos vigentes en su ámbito. El único avance que ha podido verificarse ha sido la suscripción en 2004, de los acuerdos entre los países andinos y los del MERCOSUR sentándose las bases de un Espacio de Libre Comercio que, hasta la fecha, no tuvo avances hacia su multilateralización. Plantearse una absorción pura y simple de los esquemas subregionales, al igual que el plan de convergencia, entraría en colisión directa con los consensos alcanzados entre los países para avanzar hacia su integración, aunque ella sea de carácter exclusivamente comercial.

Estos equilibrios precarios podrían no solo entorpecer, sino provocar una parálisis con postergación indefinida de la negociación requerida para la constitución de UNASUR. Frente a este dilema surgen, entre otros, tres temas adicionales que deberán ser abordados en la negociación. El primero, de índole operativa, y está relacionado con la necesaria notificación que deberá hacerse de UNASUR a la Organización Mundial de Comercio (OMC), para acceder a la excepción de la cláusula de la nación más favorecida prevista en los Artículos XXIV y XXV del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio de 1948 (GATT48). La CAN, está amparada por esos artículos; en tanto que el programa de liberación comercial del MERCOSUR, por haber sido notificado como acuerdo de ALADI, está amparado por la Cláusula de Habilitación creada en la Ronda Tokio del GATT.

El segundo, de mayor importancia política, está vinculado con el grado de supranacionalidad que se le concederán a las decisiones que se adopten en el ámbito de la Unión Sudamericana y, en consecuencia, el carácter que tendrán las instancias organizativas que se crearán. Las decisiones adoptadas por los órganos interestatales de la CAN, automáticamente, constituyen obligaciones para sus países miembros debido a la supranacionalidad que la caracteriza. Por su lado, los compromisos derivados del MERCOSUR, al emanar de instituciones intergubernamen-

tales, exigen sanción parlamentaria como requisito previo para su incorporación al ordenamiento jurídico interno de sus Estados-Parte y alcanzar, así, su plena vigencia.

El tercero de los temas está vinculado con los compromisos asumidos o futuros de los países de manera individual o comunitaria, surgidos de las negociaciones previas o actuales con terceros países desarrollados o agrupaciones de éstos. En el caso de UNASUR habría que tener en cuenta no solo aquellos de naturaleza comercial, sino los directamente relacionados con las acciones de cooperación que se emprendan en su ámbito que, eventualmente, podrían verse restringidas como consecuencia de los acuerdos alcanzados con los Estados Unidos de Norteamérica, con la Unión Europea o con cualquier otro país de extrazona. En paralelo, el presidente venezolano, Hugo Chávez, lanzó la idea de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) como un camino para lograr la integración. En el ALBA están participando Cuba, Venezuela, Bolivia y Nicaragua. Su primer paso concreto fueron los Tratados de Comercio entre los Pueblos (TCP) que serían las alternativas a los Tratados de Libre Comercio (TLC), por ahora convenios de comercio privilegiado, asistencias financieras y programas de cooperación. En la reciente cumbre presidencial del ALBA, celebrada también en Venezuela, se acordó un programa que amplió todavía más la agenda de acción. Pero Venezuela quiere innovar, con ideas como los proyectos mixtos que vinculan empresas estatales entre sí o permiten emprendimientos conjuntos en extracción de hidrocarburos en su propio territorio. Así, Venezuela está utilizando sus reservas petroleras y gasíferas para impulsar cierto tipo de integración.<sup>9</sup>

Todos los Estados Latinoamericanos debaten acerca de la importancia de la integración, pero siguen surgiendo contratiempos y conflictos. América Latina quiere unirse pero a la vez no parece dar los pasos correctos. En ese camino es indispensable abordar la articulación de procesos productivos entre distintos países, coordinando las estrategias productivas de las partes.

En síntesis, solamente el pragmatismo y la voluntad política que lo motive, serán los impulsores que determinarán el éxito de este emprendimiento. Nos encontramos así con una marcha de la integración que tiene muchas dificultades para fomentar el intercambio mutuo. La integración es un contrato multidimensional que debe activar y cooperar con la construcción de las entidades nacionales y regionales, donde el eje debe ser la creación de un espacio favorable para la democracia, la modernización y la cohesión social que faciliten su posición frente a los desa-

---

9 Estos aspectos comerciales necesariamente se deben complementar con el tendido de redes y energía presentada como la Iniciativa en Infraestructura Regional Suramericana, IIRSA. Las carreteras son necesarias primero para llevar insumos a regiones remotas, y luego para poder extraer minerales, cosechas y otros productos. Justamente en ese momento aparece una particularidad sudamericana: la mayor parte de las exportaciones se dirigen a destinos en otros continentes. Por lo tanto, la llamada "integración física", antes que una "integración" para articular la producción, promueve "interconexiones" carreteras para poder alcanzar los puertos desde donde parten los barcos hacia Norteamérica, Europa o Asia. En el caso de la energía también hay interconexiones, tales como gasoductos, oleoductos y tendidos de alta tensión, antes que una estrategia energética común. Muchas de esas conexiones alimentan con energía la extracción y el procesamiento de recursos que son rápidamente exportados.

fios de escala global. La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la CAN, el Mercosur, el Alba y las iniciativas concretas de integración energética, de infraestructura y de financiamiento que hemos mencionado, dinamizan un proceso distinto a la integración norte-sur propuesto por EEUU y la Unión Europea, modificando la correlación de fuerzas en el entorno global y posibilitando un mayor espacio para políticas propias de desarrollo dentro de la región a partir de una mayor integración.

Para los países latinoamericanos, la integración política y económica es indispensable para poder lograr desarrollar la región. La integración regional es central en un proyecto de desarrollo económico y social capaz de enfrentar la pobreza y desigualdad. Una integración regional más profunda también es importante para hacer frente a los problemas comunes en la región, como la autonomía energética, o políticas para la gestión sostenible del medio ambiente, de salud y educación.

El debate sobre el modelo de desarrollo y el camino de integración regional será determinante para la evolución de estos esquemas de integración. Las propuestas presentadas por los gobiernos pretenden dar otro rumbo a la integración y otro equilibrio entre el mercado externo e interno, entre Estado y mercado y con relación al sector privado, rescatando el desarrollo como objetivo de la integración. Si bien las iniciativas son aún incipientes y es difícil pronosticar su desenlace, en definitiva enfrentamos nuevos horizontes para la integración y su relación con las perspectivas de desarrollo.

Ante este escenario, es importante promover un debate entre sociedad y gobiernos en los ámbitos nacionales y regionales, donde se puedan dar espacios de intersección de los diferentes actores sociales con las instancias gubernamentales y académicas, y así involucrar a las sociedades en lo que ha sido hasta ahora una discusión alejada de la mayoría de la población pero cuyas implicaciones son grandes para esta y futuras generaciones.

## Referencias

- Attinà, Fulvio (2001): "El sistema político global" en *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Barcelona.
- Banco Interamericano de Desarrollo: "Más allá de las fronteras el nuevo regionalismo en América Latina. Progreso económico y social en América Latina". Informe.
- Banco Mundial (2003): "Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?". Washington DC.
- Barbé, Esther (1995): *Relaciones Internacionales*. España: Tecnos.
- Bauman, Zygmunt (2008): *Tiempos Líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*. Editorial Ensayo, TusQuests Editores.

Bauman, Zygmunt (2005): *La sociedad sitiada*. México: Fondo de Cultura Económica. Edición 1ª

Beck, Ulrich (2000): *What is globalization?* Cambridge: Polity Press.

Bouzas, Roberto (2001): "El MERCOSUR diez años después ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. Julio-Septiembre de 2001, Vol. 41, N° 162.

CEPAL (2002): *Desigualdades y asimetrías*. Brasilia: CEPAL.

CEPAL (2000): *Panorama Social de América Latina 1999-2000*. Santiago de Chile: CEPAL.

Fanelli, J. S. D. (1999): *Gestión del cambio. El desafío de los próximos escenarios*. Buenos Aires: Osde.

Giddens, A. (1999): *Consecuencia de la Modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.

Ocampo, J. A. (2004): "La América Latina y la Economía mundial en el largo siglo XX", en *El trimestre económico*, pp.725-786.

Ocampo, J. (2000): *Globalización, desarrollo y democracia*. CEPAL.

Oddone, Carlos N., Granato Leonardo y Durán, Susana (2010): "Aportes para una mirada local del Mercosur: Las ciudades y los municipios en la Red de Mercociudades" disponible en <http://www.caei.com> - 18/10/2010.

Peña, Felix: (2003): "Consensual Integration Alliances: The importance of Predictability and Efficacy in MERCOSUR Institutional Experience", en Jean Monnet y Robert Schuman: *Paper Series*. Vol 2 No.3

Petrella, Ricardo (1996): "Globalization and Internationalization: The dynamyc of the Emerging World", en Boyer, Robert and Daniel Drache. (Eds.) *States Against Markets. The limits of globalization*. London: Routledge.

Katz, J. (2008): *Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico*. Santiago de Chile: CEPAL.

## VENEZUELA: UMA ABORDAGEM ANTISISTÊMICA<sup>1</sup>

---

### VENEZUELA: AN ANTISYSTEMIC APPROACH

---

#### Por Charles Pennaforte

DIRECTOR GENERAL DE CENEGRI. DOCTORANDO EN RELACIONES INTERNACIONALES POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (ARGENTINA).

E-mail: charlespennaforte@cenegri.org.br

#### RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo analizar el gobierno de Hugo Chávez a través de la perspectiva antisistémica basada en los trabajos teóricos de Immanuel Wallerstein y Giovanni Arrighi. A partir de ese prisma son analizadas algunas posiciones del gobierno chavista en el contexto latinoamericano e internacional que configuran una perspectiva proactiva para la construcción de un bloque histórico antisistémico y anti Estados Unidos.

#### PALABRAS CLAVE

Venezuela - Hugo Chávez - Bloque Histórico - Movimientos Antisistémicos

#### ABSTRACT

The article analyzes the government of Hugo Chávez from the perspective antisystemic based on theoretical work of Immanuel Wallerstein and Giovanni Arrighi. From this perspective we discuss some positions of the Chavez government in the Latin American and international perspective that make up a pro-active in the construction of a historical bloc antisystemic and anti-US.

#### KEY WORDS

Venezuela - Hugo Chávez - Historical Block - Antisystemic Movements.

#### RESUMO

O artigo tem como objetivo analisar o governo de Hugo Chávez através da perspectiva antissistêmica baseada nos trabalhos teóricos de Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi. A partir desse prisma são analisadas algumas posições do governo chavista no contexto latino-americano e internacional que configuram uma perspectiva pró-ativa na construção de um bloco

---

<sup>1</sup> Publicado na Intellector (CENEGRI). Rio de Janeiro, Nº 12, Vol. VI (2), Janeiro/Junho 2010, pp.61-85.

histórico antissistêmico e anti-EUA.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Venezuela - Hugo Chávez - Bloco Histórico - Movimentos Antissistêmicos.

## **Introdução**

O presente artigo faz parte do projeto desenvolvido em nível de doutorado que tem como objetivo fazer uma análise crítica sobre o papel desenvolvido pela Venezuela no atual contexto latino-americano e internacional desde a chegada de Hugo Chávez ao poder há mais de uma década sob a perspectiva “antissistêmica”.

A posição “antissistêmica” da Era Chávez que apresentamos em caráter introdutório em 2005<sup>2</sup> era reconhecida, a nosso ver, pela defesa de um discurso antiimperialista vigoroso tanto no cenário doméstico como internacional. Tal discurso atraiu os holofotes da imprensa internacional, principalmente dos setores conservadores que, ao tentar articular uma explicação factível para o seu sucesso político, recorre aos velhos chavões do período da Guerra Fria e, o que é pior, ataca o atual modelo democrático do continente como “fraco”, “populista” e “inconsistente”. Contudo, fica a pergunta: isso é realmente verdade? Ou Chávez é fruto direto do malogro neoliberal dos anos 1990 que levou de milhões de venezuelanos e latino-americanos à miséria? A guinada política à esquerda não faria parte deste contexto?

Se pelo lado conservador a retórica sofre da pobreza teórica e do clássico panfletismo de direita, a esquerda, por outro lado, detectou a possibilidade de uma nova liderança internacional na defesa do socialismo (ambíguo por sinal), apesar de alguns setores desconfiarem do seu passado militar golpista. Contudo, o fato é que Chávez está sempre nos holofotes, provocando polêmica e chamando a atenção para si, ao mesmo tempo em que atrai aliados para o seu campo ideológico.

O objetivo desse artigo é apresentar algumas considerações sobre o atual momento venezuelano à luz de uma perspectiva mais crítica e fora dos atuais “marcos analíticos” de especialistas e da grande imprensa que não procuram (ou não querem) entender o atual momento da pátria de Simon Bolívar.

## **1. Hugo Chávez e a Construção de uma Venezuela Influente**

A chegada de Hugo Chávez ao poder na Venezuela no final dos anos 1990 deu início a uma

---

2 PENNAFORTE, Charles & LUGI, Ricardo (2005): “Venezuela e os Movimentos Anti-Sistêmicos nos Estados da América Latina.” En *Intelector*. Rio de Janeiro: CENEGRI, Nº 3, Vol. II (1), Julho/Dezembro 2005, pp. 25-35.

reformulação na geopolítica e nas relações internacionais latino-americanas. Com um discurso agressivo antiimperialista, a Venezuela deixou o seu tradicional papel de ator secundário do cenário latino-americano para tentar tornar-se um player regional.

Apontada como uma tradicional democracia estável na América Latina, a Venezuela caminhou na direção da instabilidade política após o malogro das receitas neoliberais implementadas no final do século XX. “Receitas” que foram apontadas como a única forma de “salvar” o continente do atraso social e do descalabro econômico. Contudo, os responsáveis pelas “receitas salvadoras” neoliberais foram os mesmos que haviam provocado o colapso econômico do período anterior.

Dentro desse contexto, o presidente Hugo Chávez soube capitanear os descontentamentos populares e assumir um projeto duplo – a “Revolução Bolivariana” – que tem como objetivos claros o antiamericanismo, ao mesmo tempo em que propõe uma série de ações que aumentam a sua influência continental e internacional. No plano interno atua para satisfação das camadas populares através de políticas públicas sociais de amplo alcance.

A revolução bolivariana e a ideia de “socialismo do século XXI” são as duas principais bandeiras defendidas por Hugo Chávez. Segundo Carlos Cesar Almendra,<sup>3</sup> Chávez teria sido influenciado por três personagens principais para história da Venezuela que formariam a base teórica do atual momento “revolucionário” venezuelano:

“(…)1) El Libertador, ou seja, o próprio Simon Bolívar, que atuou nas lutas pela libertação da Venezuela e Colômbia (1819), do Equador (1822) e da Bolívia (1825); 2) Simon Rodriguez, professor de Bolívar, que na década de 1820 defendia uma educação de caráter igualitário, incluindo aí os filhos de negros e índios, num momento em que se mantinha a escravidão. Defendia também que a América deveria desenhar sua própria identidade e não simplesmente imitar as grandes potências; 3) Ezequiel Zamorra, líder popular do século XIX, tinha um verdadeiro horror à oligarquia e defendia que os movimentos de camponeses e militares deveriam lutar pela reforma agrária e pela democracia direta”.

Sob tais influências, Chávez colocou em prática um novo rearranjo político consolidando um novo bloco histórico sem a participação das tradicionais classes dominantes venezuelanas. Classes que estavam abrigadas dentro de uma estrutura paraestatal e que viviam dentro de um padrão de vida impensável para a maioria dos venezuelanos. Rompendo com esta dicotomia, o

3 Almendra, Carlos Cesar (2005): “Hugo Chávez e a Revolução Bolivariana na Venezuela”, em IV Colóquio Marx e Engels do Centro de Estudos Marxistas. Unicamp, p.1, 8-11 de novembro de 2005. Disponible en <<http://www.unicamp.br/cemarx/ANAIS%20IV%20COLOQUIO/comunica%E7%F5es/GT4/gt4m3c4.PDF>> Acessado em 28/12/2009.

Estado passou a beneficiar as camadas populares através de políticas públicas, modificando a tradicional prioridade do país.

Por apresentar um papel pró-ativo no que tange à sua desenvoltura no cenário internacional e latino-americano, a Venezuela desempenha o papel antissistêmico no que se refere à sua postura antiimperialista e “piemontesa”, tal como ocorreu com o Estado do Piemonte durante a unificação italiana analisada por Antonio Gramsci.<sup>4</sup> Na prática, um Estado que toma as rédeas do processo, deixando em segundo plano as iniciativas partidas dos grupos sociais.

Como assinalou Gramsci, “A função do Piemonte no Risorgimento italiano é a de uma ‘classe dirigente’”.<sup>5</sup> O pensador italiano, ao analisar a realidade da formação do novo Estado nacional italiano apontou a existência de núcleos políticos que não eram na realidade dirigentes.

Segundo Gramsci,

“(…) queriam que uma força nova, independente de qualquer compromisso e condição, se tornasse o árbitro da Nação: esta força foi o Piemonte (...)”.<sup>6</sup>

Sendo assim, acreditamos que tal como o Piemonte foi comparado a um “partido” – desempenhando tal função – por Gramsci,<sup>7</sup> para nós, a Venezuela possui uma perspectiva próxima na América Latina como uma nação que atua como um “líder”, a “função piemontesa”. Principalmente no que se refere ao conceito utilizado pelo pensador italiano de “revolução passiva”.<sup>8</sup>

Julgamos aqui que a abordagem gramsciana é a mais adequada para a compreensão do processo dialético em voga na Venezuela, ao mesmo tempo em diminui as tentações do determinismo econômico para analisar uma dinâmica tão complexa.

Dentro dessa lógica, mesmo um Estado limitado como potência (a Venezuela) consegue liderar outras nações (Equador e Bolívia, por exemplo) para a defesa de seus interesses, inclusive

---

4 Gramsci, Antonio (2002): *Cadernos do Cárcere* – 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

5 Op. Cit., p. 328.

6 Op. Cit., pp. 328-329.

7 Op. Cit., p. 329. Segundo Gramsci, “(...) O Piemonte, portanto, teve uma função que, sob certos aspectos, pode ser comparada à do partido, isto é, do pessoal dirigente de um grupo social (e, com efeito, sempre falou de um “partido piemontês”); com particularidade de que se tratava de um Estado, com um exército, diplomacia, etc”.

8 Op. Cit., pp. 321-322. Para Gramsci, “O conceito de “revolução passiva” deve ser deduzido rigorosamente dos princípios fundamentais de ciência política: 1) nenhuma formação social desaparece enquanto as forças produtivas que nela se desenvolveram ainda encontrarem lugar para um novo movimento progressista; 2) a sociedade não se põe tarefas para cuja solução ainda não tenha germinado as condições necessárias, etc. Naturalmente, estes princípios devem ser, primeiro, desdobrados criticamente em toda a sua dimensão e depurados de todo resíduo de mecanicismo e fatalismo. Assim, devem ser referidos à descrição dos três momentos fundamentais em que se pode distinguir uma “situação” ou um equilíbrio de forças, com o máximo de valorização do segundo momento, ou equilíbrio das forças políticas e especialmente do terceiro momento, ou equilíbrio político militar(...)”.

com alianças militares e força político-diplomática, a ALBA-TCP (Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos), por exemplo.

## 2. Chavéz e a Construção da Hegemonia

A conquista da hegemonia por Hugo Chávez tornou-se incontestável desde 1998 e pode ser explicada pela sua grande capacidade em suprir as demandas das camadas populares como já assinalamos anteriormente.

Poderíamos apontar como aspectos históricos importantes para a sua eleição, entre outros fatores, a falência do sistema político do país alicerçado no Puntofijo,<sup>9</sup> a corrupção endêmica e as elites econômicas insensíveis ao miserável quadro social.

Depois de séculos à margem do processo político e das políticas sociais, a “Revolução Bolivariana” conseguiu satisfazer, pelo menos em parte, as necessidades da população mais pobre.

Durante os primeiros anos de governo Chávez foi assinada uma nova Constituição que ocasionou várias alterações legais de grande impacto na área social, sendo elas: reconhecimento dos povos indígenas e maior participação na sociedade, ampliação dos direitos humanos, participação cidadã no aparelho estatal, mudanças na Lei de Terras com transferência de terras para cooperativas etc.

Após sua consolidação no poder pós-golpe de 2002, Chávez aprofundou inúmeras políticas sociais, denominadas “Missões”. As principais Missões são: Bairro Adentro,<sup>10</sup> Robinson,<sup>11</sup> Mercal,<sup>12</sup> Piar,<sup>13</sup> entre outras. As expropriações de fábricas também beneficiaram as camadas populares, passando-as para controle direto dos operários ou em regime de cogestão com o Estado.

Com tais políticas públicas sociais, Chávez conseguiu montar o seu bloco histórico alicerçado, agora, nas camadas mais pobres da população que reconheceram no mandatário o seu representante legítimo.

A hegemonia doméstica consolidada permitiu a Chávez estabelecer novas prioridades na

---

9 O Pacto de Puntofijo, segundo Marigoni, (...) “tinha a pretensão de reduzir as diferenças ideológicas e programáticas entre seus signatários e lançar as bases para uma convergência de interesses que tinha como ponto de apoio o domínio do aparelho de Estado. Na prática, ele se converteria, mais tarde, num acerto entre AD (Ação Democrática) e Copei (Comité de Organização Política Eleitoral Independente) e um terceiro partido (...). O pacto representou um jeito de acomodar na partilha do poder as diversas frações da classe dominante, incluindo aí o capital financeiro, as empresas de petróleo, a cúpula do movimento sindical, a Igreja e as Forças Armadas (...)”. Marigoni, Gilberto (2009): *A Revolução Venezuelana*. São Paulo: Editora UNESP. p. 62.

10 Convênio entre a Venezuela e Cuba para a atuação de médicos nos bairros venezuelanos.

11 Missão educativa com o objetivo de erradicar o analfabetismo.

12 Construção de armazéns e supermercados com alimentos de primeira necessidade subsidiados.

13 Criação de cooperativas e comitês para a construção de casas.

política externa de Miraflores.<sup>14</sup> Sua grande capacidade de liderança aliada à habilidade política interna de colocar à margem as tradicionais elites venezuelanas – apesar da atuação dos grupos opositoristas pró-EUA – criaram o ambiente favorável para o governo venezuelano assumir uma postura pró-ativa na América Latina e no cenário internacional.

O que chamamos de postura pró-ativa para a Venezuela liderada por Hugo Chávez, deve ser entendida dentro de uma perspectiva de atuação política mais incisiva na América Latina e de enfrentamento aos EUA. Após o golpe de Estado perpetrado contra o seu governo em 2002, por opositores que contavam com o apoio dos EUA, Chávez aumentou sua retórica antiimperialista através de ataques a Washington cada vez mais intensos.

Ao mesmo tempo, Miraflores alavancou uma política externa regional para aumentar a sua influência entre as nações latino-americanas que estavam caminhando para o mesmo espectro ideológico.

A parceria de primeira hora foi com Cuba e tornou-se emblemática. As vitórias de Evo Morales na Bolívia e Rafael Correa no Equador criaram o ambiente favorável para a Venezuela liderar um espectro político-ideológico mais à esquerda na América Latina.

A Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP)<sup>15</sup> – criada em oposição à proposta defendida pelos EUA da Área de Livre Comércio para as Américas (ALCA), gerou um contraponto ideológico e político na América Latina importante. A ALBA-TCP é composta na atualidade por Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua, Dominica, Honduras, Equador, Antígua e Barbuda e São Vicente e Granadinas.

A Venezuela passou a liderar países que, apesar de sua pequena ou nula influência na geopolítica latino-americana, apontavam para uma “divisão de poder” no continente dentro de uma retórica antiimperialista. A Venezuela passou a dividir a liderança com Brasil, observado por especialistas como um natural líder na região.

No eixo Caracas-La Paz foram assinados inúmeros acordos bilaterais<sup>16</sup> que proporcionaram uma grande proximidade entre os dois países, aumentando a influência da Venezuela sobre o vizinho andino.

No âmbito militar, o acordo entre os dois países chegou em maio de 2008 com a assinatura do Memorando de Entendimiento en Materia de Seguridad y Defensa pelos ministros da defesa boliviano Walter Sanmiguel e pelo venezuelano Gustavo Rangel Briceño. Alguns pontos

14 Sede do governo venezuelano.

15 No dia 14 de dezembro de 2004, em Havana, Hugo Chávez e Fidel Castro assinaram um acordo de cooperação econômica entre as duas nações, a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), que teve início com a participação cubana no processo de cooperação da saúde na Venezuela e, em contrapartida, a venda de petróleo subsidiados para Havana. Em 2006 sob a presidência de Evo Morales, a Bolívia entra para a ALBA a partir da assinatura do Tratado de Todos os Povos (TCP). Em 24 de junho de 2009, o bloco é rebatizado de Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP).

16 Acordos de cooperação nas áreas: energética, agropecuária e desenvolvimento rural, educação superior, desenvolvimento social, esportiva e saúde.

do acordo foram divulgados pelo governo venezuelano e pela imprensa boliviana,<sup>17</sup> sendo elas:

“(...) La cooperación en el área de aviación militar comprende el intercambio de pilotos a partir del primer semestre de 2009, la ejecución de misiones administrativas (transporte de personal y misiones de apoyo) y asesoramiento técnico al Sistema Aéreo Boliviano.

En capacitación, intercambiarán oficiales para participar en los cursos de Estado Mayor y como participantes y observadores en las maniobras militares. Además de brindar asesoramiento técnico para preparar, planificar y elaborar programas de juegos de guerra computarizados, crear y organizar liceos militares, y una escuela de idiomas en Bolivia.

A su vez organizarán de manera conjunta cursos de inteligencia y operaciones psicológicas e intercambiarán información sobre el funcionamiento del sistema de mantenimiento de armas y equipos. Además, intercambiarán cursos de operaciones especiales, paracaidistas y Estado Mayor. Oficiales de la Fuerza Aérea Boliviana recibirán entrenamiento en la operación de aviones Hércules C-130 por parte de la Aviación Militar venezolana. Intercambiarán información en lo relativo a la estructura organizacional de la Fuerza Armada y sobre la participación de profesionales civiles en la misma.

En asuntos marítimos, intercambiarán pasantes en las campañas hidrográficas y de cartografía. La Fuerza Armada de Venezuela coordinará pasantías de hasta tres participantes de la Fuerza Naval Boliviana en Administración Portuaria y Astilleros. Intercambiarán personal militar en Astilleros Navales.

Así mismo, profesionales del Comando de Ingeniería del Ejército Boliviano y personal de la Fuerza Naval Boliviana participarán en las operaciones de ayuda humanitaria que realice la Brigada Internacional de Ayuda Humanitaria Simón Bolívar. Cadetes de la Escuela Naval Boliviana participarán en instrucción y navegación en el Buque Escuela Simón Bolívar y en buques de la Armada venezolana (...).”

Pelo lado equatoriano, Rafael Correa tornou-se um rápido aliado aumentando o “eixo” para Caracas-La Paz-Quito. A vitória de Rafael Correa obedeceu à mesma lógica presente nas reivindicações das camadas populares sempre alijadas do processo político e econômico do continente.

Em outubro de 2009, dando prosseguimento ao aumento de sua influência, a Venezuela e o Equador assinaram uma série de acordos envolvendo os setores energético, militar e financeiro. Foi estabelecida a criação de empresas binacionais, como a mineradora Mariscal Sucre e a Siderúrgica do Pacífico Eloy Alfaro, além de um empreendimento alimentício.

Também foi acordada a criação de um fundo Equador-Venezuela para financiar projetos binacionais nas áreas de transporte, turismo, alimentos, saúde, ambiente, energia, infraestrutura

17 Jornal El Mercurio, Venezuela y Bolivia firmaron un acuerdo de “cooperación militar”, 22/05/2008.

e telecomunicações, sendo que este último visa a construção de um “observatório latino-americano de mídia” e a incorporação do Equador no projeto da Rádio do Sul. A Venezuela ainda realizou uma doação de US\$ 20 milhões em cadeiras de rodas, muletas e equipamentos médicos.

Foi assinado um convênio técnico-militar que, segundo Chávez, tem como objetivo “fortalecer a capacidade militar de nossos países, nossas revoluções”.<sup>18</sup> Segundo Correa, “Demos um passo à frente para alcançar esta união, integração, entre povos irmãos”, ressaltou Correa, demonstrando a importância de acelerar este processo de integração, já que, segundo ele, “há muitos urubus que buscam fracassar as vias alternativas do socialismo”.<sup>19</sup>

Com a importância assumida por Hugo Chávez desde a sua chegada ao poder e a polarização provocada por suas ações tanto na América Latina (alianças políticas construídas com a Bolívia e o Equador, como já observamos) como pelo enfrentamento com os EUA, tornaram a Venezuela uma preocupação para Washington.

A aliança da Venezuela com Bolívia e Equador consubstancia uma estratégia contra-hegemônica por parte dos três países. A Venezuela aproveita-se da brecha deixada pelo baixo interesse do sistema hegemônico nos países andinos. E, para esses países, a militarização fomentada pelo governo venezuelano os coloca em outro patamar, em capacidade de tentar dialogar no cenário geopolítico sul-americano.

### 3. A Dimensão Antissistêmica

A utilização da perspectiva antissistêmica na análise do papel desempenhado na Venezuela pelo governo Hugo Chávez, está baseada no trabalho teórico desenvolvido por Giovanni Arrighi, Terence K. Hopkins e Immanuel Wallerstein,<sup>20</sup> influenciados por Antonio Gramsci.<sup>21</sup> Os autores têm suas premissas teóricas fundamentadas na abordagem marxista do conflito entre classes sociais.

Um importante argumento utilizado ainda por Arrighi<sup>22</sup> é de que os movimentos contra-he-

---

18 Ver Agência Ansa Latina em 08/10/2009. <<http://www.ansa.it/ansalatinabr/notizie/notiziari/equador/20091008083234959435.html>>

19 Op. Cit.

20 Arrighi, G. et al. (1989): *Antisystemic movements*. New York: Verso.

21 Já analisamos a importância das posições gramscianas no item Hugo Chávez e a Construção de uma Venezuela Influente.

22 Segundo Arrighi et al. (1989), op. cit., os movimentos antissistêmicos se fundam em cinco pilares: “First, opposition to oppression has been a constant of the modern world-system. Nevertheless, before the middle of the nineteenth century this opposition was short-term and “spontaneous, and as such largely ineffectual at the level of the system. This innovation had important repercussions on the dynamic of the world capitalist system, as specified by the second and third propositions below” (pp. 29-30). A segunda perspectiva se funda nos séculos XIX e XX na perspectiva marxista do conflito entre classes sociais. Os movimentos sociais então estariam dispostos a “substituir o capitalismo pelo socialismo”. Chegar ao poder de Estado seria a ideia dos movimentos sociais de acordo com a terceira perspectiva defendida pelos autores. A quarta perspectiva corresponderia: “(a) a reduced capacity of First and Second World states to police the Third World; (b) a reduced

gemônicos (antissistêmicos) ocorreriam em função da falência das políticas públicas nos Estados menos desenvolvidos, o antigo “Terceiro Mundo”. Os países centrais não teriam a capacidade de auxiliar os países periféricos ao mesmo tempo em que as elites dos países menos desenvolvidos, por outro lado, não reduziriam as tensões internas decorrentes das desigualdades sociais.<sup>23</sup>

A Venezuela, sob a tutela do governo Chávez, investe em uma nova inserção no sistema regional latino-americano, numa perspectiva muito próxima ao quarto modelo teórico definido por Arrighi.<sup>24</sup>

A eleição de Chávez em dezembro de 1998 representou o fim de 40 anos de hegemonia dos tradicionais grupos conservadores políticos, fato precipitado pela má sucedida experiência neoliberal dos anos 1990.

A farta disponibilidade de petróleo na Venezuela, transforma o país no principal exportador continental da matéria-prima. Por conta disso, os governos baseados em Caracas sempre aproveitaram as altas dos preços da mercadoria “petróleo” e, independente disso, sempre a utilizaram como um instrumento básico na busca do desenvolvimento econômico e como moeda de troca na tentativa de exercer a liderança subregional. Esse tipo de atuação provoca atritos com os países hegemônicos, em particular, os EUA.

Capitalizando em cima desses atritos, o governo Chávez instituiu a guinada ao “Socialismo do Século XXI”, nas palavras do mesmo. Essas idéias também estão sintetizadas no termo “Revolução Bolivariana”. Segundo Bueno,<sup>25</sup> esse modelo de desenvolvimento se assenta em três bases:

“La primera de ellas orientada a la implementación de nuevas formas de propiedad empresarial promovidas por el Estado, cooperativas y empresas de producción social; Seguida por una política denominada “núcleos endógenos básicos”, en la que el Estado se dedica a la producción industrial y a la prestación de servicios, previa nacionalización de empresas del sector privado; La última relacionada con el establecimiento de programas de capacitación laboral.”

#### 4. Caminhos e Perspectivas da Venezuela

Como não poderia deixar de ser, a Venezuela de Hugo Chávez desperta “ódio e paixão”.

---

capacity of dominant status groups in core countries (older generations, males, “majorities”) to exploit/ exclude subordinate status groups (younger generations, females, “minorities”); (c) a reduced capacity of managerial strata to enforce labor discipline in the workplace and associated global search for “safe heavens” of 3 such discipline;(d) a reduced capacity of states to control their respective civil societies and associated crisis of “bourgeois” and “proletarian” dictatorships alike” (pp.103-106).

23 Op. Cit.

24 Responderia ao item (d), Op. Cit., pp. 103-106

25 Responderia ao item (d), Op. Cit., pp. 103-106

Suas atitudes intempestivas no trato diplomático<sup>26</sup> corroem a sua posição de Chefe-Estado, aumentando a pressão sobre sua própria imagem e de seu governo.

Os críticos do governo chavista apontam que a “Revolução Bolivariana” não alcançou os seus objetivos. Nessa perspectiva encontramos Francisco Rodríguez, ex-economista-chefe da Assembléia Nacional, que assinala o êxito político de Chávez na Venezuela entre 2000-2004, como “una combinación de suerte y manipulación del sistema político”.<sup>27</sup>

Outra análise que aponta para os “perigosos rumos” tomados pela Venezuela pode ser encontrada em dois artigos escritos por Norman Gall,<sup>28</sup> diretor-executivo do Instituto Braudel de Economia Mundial.

Nos dois artigos são abordadas importantes questões da política da Venezuela, da caótica situação econômica e de abastecimento do país etc. Gall começa seu primeiro artigo tecendo a seguinte advertência:

“A Venezuela serve de advertência para o resto da América Latina quanto aos custos da degradação e falência das instituições públicas. A história da Venezuela é uma história do impacto das receitas petrolíferas sobre as instituições fracas, agravada por dramáticas transformações demográficas, que precedeu a ascensão ao poder do presidente Hugo Chávez e sua “Revolução Bolivariana”, em 1998, e que Chávez elevou a um novo nível de desordem. A Venezuela inspira tristeza, medo e indignação diante do que essa desordem pode acarretar”.<sup>29</sup>

Seu texto faz uma grande análise histórica do processo histórico que permitiu a chegada de Chávez ao poder. No segundo artigo Norman Gall analisa a “Revolução Bolivariana”. É traçado um perfil panorâmico da biografia de Hugo Chávez, sua atuação internacional e sob o seu governo, a decadência da infraestrutura venezuelana que não recebe, segundo o autor, os investimentos necessários até 2006, período analisado pelo historiador.

A entrada na segunda década do século XXI não parece muito promissora do ponto de vista econômico. Tal como analisou Norman Gall, a situação econômica da Venezuela era e é extremamente preocupante. O país passa por uma das maiores crises energéticas já vistas no país.

Segundo o governo, a crise energética se consubstancia na seca que afeta as hidrelétricas venezuelanas. Esta seca seria ocasionada pelo fenômeno El Niño e pelo “desperdício” da popu-

---

26 Sua atuação internacional é marcada por agressões verbais, inclusive de baixo calão contra chefes de Estado “inimigos” como, por exemplo, o ex-presidente dos EUA George W. Bush e o presidente colombiano Álvaro Uribe.

27 Rodríguez, F.: “Una Revolución Vacía.” en: Foreign Affairs Latinoamérica, v. 87, n° 2, p.123.

28 Gall, Norman (2006): Petróleo e Democracia na Venezuela – Parte 1: Porque Chávez?. São Paulo: Braudel Papers, n° 40; e Parte 2: Petróleo e democracia na Venezuela – A revolução bolivariana. São Paulo: Braudel Papers, n° 41.

29 Op. Cit. p. 1.

lação. O fato é que a hidrelétrica El Guri, responsável por 70% da geração de energia do país, perde diariamente 13 centímetros de água. Para 2010, o governo anunciou investimentos de US\$ 4 bilhões para reverter os efeitos da seca.

A solução para impedir o colapso total do sistema hidrelétrico é um rigoroso racionamento com muitas pesadas para quem não se adequar. O fato é que os críticos do seu governo já vinham apontando há bastante tempo a falta de investimentos na infraestrutura do país.

A grande destreza de Hugo Chávez na política externa na construção de uma perspectiva antissistêmica não está ocorrendo do mesmo modo no cenário econômico interno após a queda dos preços dos barris de petróleo. Apesar de ter bons níveis de popularidade em função da melhora do padrão de vida dos venezuelanos pobres,<sup>30</sup> Chávez não está conseguindo o mesmo êxito na economia que possui uma inflação anual de 21% em 2009. Para alguns economistas a inflação supera os 30%. A longo prazo isso pode ser um problema.

Em 2004 o crescimento do PIB alcançou 18,3% para logo depois descer a ladeira e chegar em 2009 a -2,9% contra -1,8% da América Latina no mesmo período. Em meio a esse quadro, a economia venezuelana mantém a sua dependência das exportações do petróleo que atingem 94%, fato que coloca o país vulnerável as intermináveis oscilações dos preços internacionais.

Com o atual cenário econômico preocupante, Chávez terá que exercer toda a sua capacidade de liderança para manter os seus índices de popularidade e torcer para que os lucros advindos do petróleo continuem a salvar a Venezuela.

## Referências

Almada, Izaías (2007): *Venezuela: Povo e as Forças Armadas*. São Paulo: Caros Amigos Editora.  
 Almendra, Carlos Cesar: *Hugo Chávez e a Revolução Bolivariana*. Disponível em <http://www.unicamp.br/cemarx/ANAIS%20IV%20COLOQUIO/comunica%E7%F5es/GT4/gt4m3c4.PDF>. Acessado em 22/12/2009.

Amin, Samir (1987): *Imperialismo e Desenvolvimento Desigual*. São Paulo: Vértice.

Arrighi, Giovanni (2003): "Hegemonia e Movimentos Anti-Sistêmicos." en: *Os Impasses da Globalização: Hegemonia e Contra-Hegemonia (Vol.1)*. São Paulo: Ed. Loyola.

Arrighi, Giovanni (2003a): *Hegemony and antisystemic movements*. Rio de Janeiro: Seminar International REGGEN.

Arrighi, Giovanni (1996): *O Longo século XXI*. Rio de Janeiro: Editora UNESP.

Arrighi, Giovanni et all. (1989): *Antisystemic movements*. New York: Verso.

Buci-Glucksmann, Christinne (1990): *Gramsci e o Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 2ª ed.

---

30 A pobreza e a indigência que em 2002 atingia 48,6% da população, em 2009 caiu para 27,6%. Dados disponíveis na Folha de S. Paulo, 14/02/2010, p. A10.

Bueno Gutiérrez, Juliana (2008): "Venezuela en el camino hacia el socialismo del siglo XXI". en Centro de Estudios Sudamericanos/Departamento de América Latina y el Caribe. La Plata: Universidad Nacional de La Plata/Instituto de Relaciones Internacionales.

Ellner, Steve (2006): Las estrategias "desde arriba" y "desde abajo" del movimiento de Hugo Chávez. Venezuela: Cuaderno del Cendes, v.23, n. 62, maio de 2006.

Franklin, Cleber Batalha (2006): Segurança e defesa nas relações entre o Brasil e a Venezuela. Caxambu: 30º Encontro Anual ANPOCS 2006.

Gramsci, Antonio (2002): Cadernos do Cárcere – 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Gramsci, Antonio (1989): Concepção Dialética de História. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Gott, Richard (2004): À Sombra do Libertador. São Paulo: Editora Expressão Popular.

Guimarães, Samuel P. & Cardim, Carlos H.(2003): Venezuela – Visões brasileiras. Brasília: IPRI/FUNAG.

Hardt, Michel & Negri, Antonio (2005): Império. Rio de Janeiro: Editora Record.

Harris, Jerry: "Bolivia and Venezuela: the Democratic Dialectic in New Revolutionary Movements". en Race & Class: Institute of Race Relations, v. 49 (1).

Lenine, Vladimir I. (1986): "O Imperialismo, fase superior do capitalismo" en: V.I. Lenine, Obras Escolhidas (Vol. 1). São Paulo: Editora Alfa-Ômega.

Lowenthal, Abraham F. (2006): "De la Hegemonía Regional a las Relaciones Bilaterales Complejas: Estados Unidos y América Latina a principios del Siglo XXI" en Nueva Sociedad, nº 206, noviembre - diciembre de 2006.

Maringoni, Gilberto (2009): A Revolução Venezuela. São Paulo: Editora UNESP.

Maringoni, Gilberto (2004): A Venezuela que se inventa. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Negri, Antonio & Cocco, Giuseppe (2005): Global: biopoder e luta em uma América Latina globalizada. Rio de Janeiro: Editora Record.

Pennaforte, Charles & Lugi, Ricardo (2005): "Venezuela e os Movimentos Anti-Sistêmicos nos Estados da América Latina". en Revista Intellector, v. II. Rio de Janeiro, CENEGRI.

Santos, Marcelo (2007): O poder norte-americano e a América Latina no pós-Guerra Fria. São Paulo: Annablume/FAPESP.

Santos, Marcelo (2003): Cinco lições sobre o império. Rio de Janeiro: DP&A Editora.

Uchoa, Pablo (2004): Venezuela: a encruzilhada de Hugo Chávez. São Paulo: Editora Globo.

Wallerstein, Immanuel (2003): Geopolitics, class politics, and the current world disorder. Rio de Janeiro: Seminar International REGGEN.

Wallerstein, Immanuel (2003<sup>a</sup>): Utopística ou as decisões históricas de século vinte e um. Petrópolis: Editora Vozes.

Wallerstein, Immanuel (2001): Capitalismo histórico e civilização capitalista. Rio de Janeiro: Contraponto.

---

## EL NUEVO GOBIERNO DE COLOMBIA: LOS DESAFÍOS Y LAS OPORTUNIDADES<sup>1</sup>

---

### THE NEW GOVERNMENT OF COLOMBIA: THE CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

---

#### Por José Luis Rhi-Sausi

DIRECTOR DEL CENTRO STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE (CESPI-ROMA).

E-mail: jose.rhisausi@cespi.it

#### Por Nahuel Oddone

INVESTIGADOR DEL CENTRO STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE (CESPI-ROMA-BUENOS AIRES)

E-mail: nahuel.oddone@cespi.it

#### RESUMEN

El presente artículo analiza desde múltiples dimensiones los proyectos y las políticas adoptadas por el gobierno recientemente asumido en Colombia de Juan Manuel Santos. El objetivo es indagar los cambios y las continuidades entre este y el gobierno de su predecesor, Alvaro Uribe, recurriendo para ello al análisis de las aristas gubernamentales, tales como su relación con la oposición y las FARC, la agenda legislativa, la agenda política, la política económica y la política exterior colombiana en el nuevo período.

#### PALABRAS CLAVE

Colombia – Juan Manuel Santos – Alvaro Uribe – Gobierno

#### ABSTRACT

This article aims to analyse from multiple dimensions the projects and policies of the recently assumed administration of Juan Manuel Santos in Colombia. The goal is to investigate the changes and continuities between the Santos' administration and the one of his predecessor, Alvaro Uribe. Therefore, the article turns to the analysis of several administration's dimensions, such as its relationship with the opposition and the FARC, the legislative and political agenda, as well as the economic and foreign policy.

#### KEY WORDS

---

1 Traducción del trabajo "Il nuovo governo della Colombia: le sfide e le opportunità" preparado para el Osservatorio di Politica Internazionale del Centro Studi di Politica Internazionale. Roma, CeSPI, ottobre 2010.

Colombia – Juan Manuel Santos – Alvaro Uribe – Administration

## RESUMO

Este artigo analisa, desde múltiplas dimensões, os projetos e as políticas adotadas pelo governo de Juan Manuel Santos, que recentemente tomou posse na Colombia. O objetivo é indagar as mudanças e a continuidade entre este e o governo do seu antecessor, Alvaro Uribe, analisando as arestas governamentais tais como o seu relacionamento com a oposição e as FARC, a agenda legislativa, a agenda política, a política econômica e a política exterior colombiana no novo período.

## PALAVRAS-CHAVE

Colombia – Juan Manuel Santos – Alvaro Uribe – Governo.

## Introducción

A pocos meses del cambio de gobierno en Colombia, la asunción del Presidente Juan Manuel Santos después de la victoria electoral obtenida el 20 de junio de 2010 con el 69% de los votos (pero con una abstención mayor al 55%), plantea con claridad los contornos que caracterizan al nuevo gobierno. Más allá que Santos fuera presentado como el heredero del Presidente saliente, Álvaro Uribe, y sea un exponente del mismo partido de orientación conservadora, estos primeros meses han señalado una clara y, por momentos, sorprendente toma de distancia con su predecesor.

El Presidente Santos ha, evidentemente, decidido que para afrontar los enormes desafíos que lo están esperando, es necesario dar vuelta la página y entender que la fase de la confrontación –en el plano interno como internacional- debe ser superada; así como también para construir una agenda coherente con el slogan de de su campaña electoral sobre la “prosperidad democrática” cuya realización implica la concurrencia de todas las fuerzas políticas y económicas democráticas. El gobierno Santos aparece con una impronta marcada por el cambio más que por la continuidad.

## 1. Un gobierno de cambio y reconciliación

Las diferencias entre el gobierno de Santos y el de Uribe inician con la composición misma del gabinete. Santos ha optado por un claro perfil técnico más que político. Con la sola excepción de los Ministros del Interior y de Defensa, los titulares de todas las carteras son todos expertos en sus respectivos campos; se trata de académicos reconocidos o bien de funcionarios

de alto rango provenientes de organizaciones internacionales. Un gobierno de “tecnócratas” que también despertó sus críticas en los medios.

En segundo lugar, Santos ha hecho suyos los principios de la *governance* democrática, insistiendo particularmente sobre la transparencia y la *accountability* de las acciones de gobierno. En este punto, Santos parece estar más cerca de su antagonista en las elecciones presidenciales, el ex Alcalde de Bogotá Antanas Mockus, fuertemente comprometido con las temáticas del “buen gobierno” y no de su predecesor, Uribe, el cual varias veces fue acusado en los medios y por la opinión pública de falta de transparencia.

El tercer elemento importante de diferenciación tiene que ver con la política exterior y, en particular, en cuanto a la relación con los países vecinos de Venezuela y Ecuador. Señal inmediata de este cambio fue el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Venezuela que habían sido interrumpidas en los últimos meses del gobierno Uribe. Ha sido desestimada la idea de confrontación con la Venezuela de Chávez que había caracterizado todo el período uribista. La misma elección de María Ángela Holguín como Ministro de Relaciones Exteriores es prueba de la búsqueda de normalizar las relaciones con Caracas. La nueva Ministra ha sido embajadora en Venezuela entre el 2002 y el 2004, también se ha desempeñado como embajadora ante la Organización de Naciones Unidas (ONU) y, más recientemente, como representante colombiana ante el más importante banco de desarrollo regional con sede en Caracas, la Corporación Andina de Fomento (CAF).

En general, la principal novedad de los primeros meses de la presidencia Santos es una apertura del diálogo con numerosos sectores y actores con los que el gobierno Uribe tuvo diferencias y problemas. En el plano nacional, se retomó el diálogo con la magistratura, a la cual el actual presidente garantizó el respeto por su independencia y autonomía. El primer acto oficial de Santos consistió en recibir a los 78 magistrados de las diferentes cortes para definir mecanismos de diálogo permanente y de reforma judicial, dejando atrás la traumática relación entre el poder judicial y el ejecutivo que había caracterizado los años de la administración uribista. Altamente importante ha sido también el reconocimiento por parte de Santos de la oposición en el sistema democrático. El presidente pronto inició una serie de encuentros con los diferentes partidos y los grupos políticos presentes en el Parlamento con el tentativo de superar la lógica “amigo-enemigo” común en la tradición de la política colombiana. La clara voluntad de Santos de diferenciarse de su predecesor se funda sobre algunas premisas: en primer lugar, el fuerte debilitamiento de la guerrilla colombiana, particularmente visible para el caso de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas). La estrategia militar perseguida por Uribe —y por el mismo Santos en su calidad de Ministro de Defensa de dicho gobierno— ha obtenido resultados quizá definitivos en los enfrentamientos con el movimiento guerrillero más activo y longevo en América Latina: desde la Operación Jaque (que permitió liberar en julio de 2008 a Ingrid Betancourt junto

a otras personas) hasta la más reciente Operación Sodoma (la operación militar realizada el 22 y 23 de septiembre de 2010 en el que fue asesinado el comandante militar de las FARC, Julio Sánchez Rojas, alias Jorge Briceño o "Mono Jojoy") parecen haber golpeado el corazón de la estrategia de la guerrilla fundada sobre el secuestro de personas y el intercambio de prisioneros. El resultado ha sido una nueva e inédita relación de fuerza entre el Estado y la guerrilla: actualmente se trata tan sólo de un recuerdo cuando se habla de la teoría de la "equivalencia" con el Estado que las FARC trataron de imponer en las negociaciones del 2002 así como la oposición al denominado intercambio humanitario. Según el mismo Santos, el asesinato de los jefes de la guerrilla ha representado "un golpe mortal" para las FARC.

Paralelamente, y ésta es la segunda premisa de la nueva política presidencial, el debilitamiento de la amenaza guerrillera hace menos eficaz y creíble una estrategia de gobierno construida sobre todo en función de la lucha contra el terrorismo: parece así consolidarse la idea de pasar de una lógica militarista y de represión a una lógica de lucha contra la criminalidad sobre la base de procedimientos característicos de una democracia moderna.

Hasta qué punto este distinto clima político logrará abrir una nueva fase política y económica en Colombia dependerá de una serie de factores internos y externos que la agenda gubernamental deberá tener en consideración.

## 2. La agenda interna

Dos cuestiones aparecen como de particular importancia y urgencia en la agenda política nacional y se derivan directamente de las consecuencias de la "guerra": la reparación a las víctimas y la restitución de las tierras. Si bien este último es un problema recurrente en la historia de Colombia a partir de los años '20 de siglo pasado, es sobre todo en las últimas dos décadas que ha alcanzado dimensiones tan graves, ligadas a la violencia del conflicto armado. Se estima que un agricultor sobre cuatro ha sido expropiado de su tierra (Ibañez y Moya, 2009); varias instituciones públicas y privadas, entre ellas la Procuración General, la Conferencia Episcopal y la Universidad de los Andes, evalúan que entre cuatro y cinco millones de hectáreas, es decir, cerca del 40% del territorio nacional, han sido sustraídas a sus legítimos propietarios. A mitad del 2009, el Congreso no llegó a aprobar un proyecto de ley que tenía como objetivo la reparación de las víctimas del conflicto armado, quedando aún abierto este delicado capítulo relativo a una de las consecuencias más desastrosas de la guerra.

Dicha deuda fue retomada por el nuevo gobierno. En septiembre, el Ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo, presentó en el Congreso un nuevo proyecto de ley sobre tierras, que ya había sido anunciado con abundancia de detalles por el propio Presidente Santos en Barranquermeja, Departamento de Santander, una de las zonas más afectadas por el conflicto.

Los observadores presentan voces unánimes al juzgar que de todas las reformas estructurales que el gobierno puso en agenda, la de reparación de las víctimas y restitución de las tierras es urgente: “es la única ley –sostuvo el periódico *Semana* del 4 de septiembre de 2010- que puede verdaderamente cambiar la historia”. El conflicto armado, de hecho, ha provocado una contra-reforma agraria: veinte años atrás las propiedades superiores a quinientas hectáreas representaban el 32% de las tierras cultivadas, mientras hoy representan el 62% y están concentradas en las manos del 4% de los propietarios.

El objetivo central del proyecto de ley del gobierno es la restitución de las tierras a las víctimas del conflicto: se prevé restituir dos millones de hectáreas a los desplazados forzados de los últimos veinte años; una cifra estimada como la media sobre la base de los diversos cálculos de las tierras consideradas como usurpadas. La ley estima partir de los registros catastrales de las tierras de 1991 de forma tal que las solicitudes de las víctimas puedan ser confrontadas. Tras el trámite en cuestión, el gobierno concederá al solicitante un certificado que lo acreditará como propietario. Los certificados deberán ser enviados a un nuevo organismo jurídico que se dedicará a la restitución de las tierras. En caso de contradicciones, lo nuevo y diferente al pasado, es que será el actual poseedor del terreno en cuestión el que tendrá que demostrar la legitimidad de su título de propiedad y no el agricultor que lo reivindica.

Un segundo punto previsto por la ley enfrenta el problema sobre como reasignar las tierras confiscadas. Por muchos años a causa de las dificultades para demostrar la legitimidad de las reivindicaciones, el Estado colombiano no logró asignar cerca de ochocientas mil hectáreas de tierras confiscadas. De éstas, han sido asignadas cien mil hectáreas pero sólo quince mil han ido efectivamente para los desplazados. En la práctica, solamente el 2% del total fue consignado a los agricultores. El tercer gran tema que la ley busca afrontar es aquel de la registración de la propiedad: hay un millón doscientas mil parcelas de terrenos sin documentación que suman más de seis millones de hectáreas.

El cuarto punto se refiere a la reforma del impuesto sobre la propiedad. La propuesta del gobierno incide en particular sobre los grandes terratenientes, sea porque reevalúa la propiedad agraria (el valor de la cual está hoy muy subestimada) sea porque aumentan las tasas sobre la propiedad.

De hecho, otros dos capítulos están ligados al uso de las tierras y a la productividad de la agricultura. Por una parte, se intenta frenar la ocupación y la explotación de las áreas de reserva ecológica definidas cincuenta años atrás, alrededor de sesenta y cinco millones de hectáreas (el 57% del territorio nacional). De ese total, hoy catorce millones de hectáreas no son más consideradas zonas protegidas. El gobierno de Santos propone definir una nueva frontera para las actividades agrícolas fijando límites insuperables para salvaguardar los bosques. El otro objetivo es aquel de acrecentar la productividad de los cultivos y la cría de ganado. La propuesta del Ministro de Agricultura Restrepo prevé reducir a la mitad los terrenos dedicados a la cría extensiva y,

paralelamente, incrementar las tierras dedicadas a la agricultura.

Se trata, por tanto, de una reforma muy ambiciosa y sin precedentes en la historia reciente de Colombia.

La agenda legislativa que el Presidente Santos tiene en mente contempla, también, otras reformas de gran relieve derivándose así la urgencia de buscar acuerdos políticos con todos los partidos presentes en el Parlamento. Entre los pendientes que se consideran, más allá del citado capítulo de reparación de las víctimas y restitución de tierras, se presenta la reforma de la distribución de los royalties mineros y petrolíferos (que modificará las relaciones económicas entre el Estado y las regiones productoras), una ley orgánica sobre el ordenamiento territorial que puede reconfigurar el mapa político del país, una ambiciosa reforma de la justicia, una reforma de la ley de partidos y del financiamiento público de la política y nuevas leyes sobre el orden público y la seguridad. La iniciativa "Seguridad Ciudadana" constituye una de las primeras y más importantes propuestas dentro del paquete legislativo destinado a reforzar la acción judicial contra la criminalidad urbana.

Asimismo, el Congreso colombiano deberá examinar una serie de 60 propuestas de reforma del Código Penal que incluye: la tipificación de nuevos delitos como la constitución y colaboración con organizaciones criminales; la apología de la rebelión; la usurpación y la utilización fraudulenta de bienes inmobiliarios y de ejercicios comerciales con el objetivo de evitar el lavado de dinero del narcotráfico; y la venta ilegal de medicinas. Está previsto también el endurecimiento de las penas en materia de tenencia ilegal de armas. Además se encuentra en discusión la sanción penal del consumo de drogas, punto que quedó pendiente de la reforma constitucional aprobada en el 2009. Entre otras medidas hay una reforma de la ley de infancia y adolescencia que contiene la propuesta de ampliar la pena para los menores que violen la ley.

Las reformas de los procedimientos penales incluyen la extensión de los términos de garantías consagrados bajo el sistema de habeas corpus y la institución de jueces nacionales de garantía de carácter itinerante para evitar que las decisiones que se refieren a la seguridad nacional recaigan sobre jueces locales.

Juan Manuel Santos llegó a la presidencia con una agenda política particularmente compleja. Su reformismo moderado apunta más sobre el cambio que sobre la continuidad, apela a la unidad nacional abandonando la lógica de la confrontación política. El contenido como la forma de sus primeras medidas ha suscitado una gran sorpresa en los ambientes políticos y económicos colombianos. Según algunos de los más aguerridos críticos del precedente gobierno, "después del 'para-feudalismo' de Uribe, la revolución burguesa de Santos es un progreso histórico".<sup>2</sup>

En realidad, todavía, la aproximación de Santos se condice con la tradición política colombiana de moderación y reformismo 'desde lo alto' que históricamente ha sido encarnada por

---

2 Declaraciones de Daniel García Peña del Polo Democrático Alternativo, septiembre de 2010

diferentes estadistas: una tradición caracterizada también formalmente de tonos pacatos y conciliatorios en las confrontaciones con los antagonistas, inusual en el contexto latinoamericano y que ha marcado desde siempre una diferencia de Colombia con la región.

En esta situación, el presidente Santos no parece contar con obstáculos políticos particulares en el horizonte cercano. Pero, las tensiones podrían presentarse al interior de su propia facción política si el ex presidente Uribe llegara a considerar la actuación de su sucesor en el gobierno como una “contrarreforma” respecto de su administración y si se diera lugar a las causas judiciales presentadas en su contra. Bajo este escenario, algunos observadores destacan que Uribe podría intentar recuperar un espacio propio política nacional (Londoño, 2010).

Más difícil resulta prever si el gobierno de Santos estará en condiciones de llevar adelante las reformas que se propone, si bien no faltan elementos de optimismo, la posible superación de la emergencia ligada al largo conflicto puede -sin lugar a dudas- traducirse en una drástica reducción del peso y de la influencia de las franjas políticas más extremas, que han contribuido a bloquear el proceso de reforma y puede estimular la búsqueda de soluciones políticas más realistas. Otro factor, de naturaleza internacional, ligado a la nueva política exterior de la administración Obama puede favorecer un período de reformas en Colombia. La alianza incondicional entre el gobierno de Uribe y la administración Bush parece hoy un recuerdo del pasado. Como se verá más adelante, el haber reducido la política exterior colombiana a la exclusiva alianza con los Estados Unidos ha comportado para el país una serie de costos muy altos en el espacio regional junto con un impacto económico muy pesado, considerando que los países vecinos de Colombia (v. g. Venezuela y Ecuador) son también los principales mercados para el destino de sus exportaciones.

### 3. La agenda económica

Si sobre el espacio político el presidente Santos parece tener un buen margen de maniobra, lo mismo parece suceder sobre el espacio económico. La primera y más importante tarea que atiende el gobierno parece ser la de garantizar una paz duradera que fortalezca las bases para un relanzamiento del desarrollo económico y reduzca los riesgos de su excesiva dependencia económica de las materias primas. Los desafíos del nuevo gobierno radican en crear ocupación y promover el desarrollo agrícola e industrial.

Desde este punto de vista, los mercados internacionales esperan una cierta continuidad con el pasado reciente: el Fondo Monetario Internacional renovó en mayo del 2010 un flexible credit line por 3,5 mil millones de dólares que, junto con las conspicuas reservas acumuladas en los últimos años por Colombia, deberían asegurar un clima propicio junto con el desarrollo de algunas reformas estructurales.

	2008	2009*	2010**	2011**
Crecimiento real del PBI	2,4	0,4	2,5	3,8
Crecimiento de las inversiones netas fijas	7,5	- 5,2	5,5	6,5
Tasa de desocupación	11,3	12,0	12,2	11,4
Tasa de desempleo	7,7	2,0	3,7	4,2
Saldo de la cuentas públicas (% del PBI)	- 1,8	- 3,8	- 4,5	- 4,0
Saldo de las partidas corrientes (% del PBI)	- 2,8	- 2,2	- 1,6	- 2,2
Deuda externa (mil millón de dólares)	46,9	53,8	54,8	56,5

Tabla 1: La economía colombiana en cifras

\* Estimado

\*\*Previsión

Fuente: IMF, World Bank, EIU.

En términos de los equilibrios externos, la cuenta corriente debería registrar un pasivo contenido en el año 2010, cerca del 1,6% del PIB (frente al 2,2% en 2009), en virtud del aumento de los precios del petróleo (que representaron el 31% de los ingresos totales de exportación en

2009) y el estancamiento de los otros dos principales commodities exportados por Colombia: el carbón y el café. Las exportaciones no tradicionales de Colombia permanecen aún marginales en su intercambio comercial, también por razón de la caída del orden del 73% en un año de las exportaciones hacia Venezuela de animales, textiles, cuero y derivados del papel. Para fin de año 2010, debería registrarse un saldo positivo con su principal partner comercial, los Estados Unidos, a lo que debería sumarse la posibilidad de ratificación del acuerdo de libre comercio aplazado al 2011; mientras debería también confirmarse -como en el pasado- un saldo negativo con China y Brasil, partners menos relevantes que los Estados Unidos, pero que hay que observar con particular interés a razón del crecimiento económico actual y proyectado de estos dos países, muy por encima de la ostentada recuperación norteamericana.

El flujo de remesas hacia Colombia debería gradualmente crecer, después de la lógica disminución a consecuencia de las recesión mundial del 2009, el flujo neto de las inversiones extranjeras directas debería llegar a finales de 2010 a un valor anual de 10 mil millones de dólares (a razón de dos veces el déficit de las partidas corrientes) consolidando un dato del pasado reciente: las reservas tienden a continuar creciendo.

En el plano interno, la política fiscal podrá continuar siendo de tipo expansiva —como en el último año y medio- solo por un breve período; probablemente ya en el 2011 las preocupaciones acerca de la sostenibilidad reducirán los márgenes para las políticas de estímulo. En base a las estimaciones internacionales, la relación deuda pública/producto interno bruto tendería a crecer del 45,8% (2009) al 47,6% (2011). En materia de financiamiento de la deuda, no deberían existir problemas particulares para encontrar recursos en el interior del país; pero también el contexto internacional favorable contribuiría a alcanzar recursos internacionales más accesibles. En los últimos años el país ha recibido con una cierta regularidad créditos multilaterales cercanos a los 2 mil millones de dólares al año.

La continuidad con el pasado se medirá sobre todo con la efectiva realización del plan de privatización de la sociedad pública productora de energía, ISAGEN, que ya el gobierno precedente había puesto en agenda: la operación debería generar unos 1,6 mil millones de dólares (cerca del 0,6% del PBI) que, ante el fracaso de la operación, obligaría al gobierno a recurrir en fuerte modo al financiamiento externo para cubrir el gasto público.

El déficit público debería, de hecho, llegar durante el año fiscal 2010 a cerca del 4,5% del PBI, como consecuencia de la disminución de entradas fiscales registrada en el 2009. El Congreso, entre tanto, promulgó por otros cuatro años la tasa patrimonial (1.2%) que graba los réditos netos superiores a un millón y medio de dólares, pero se trata de una medida, una tantum, a la espera de un completo reordenamiento fiscal pregonado desde hace tiempo y por el cual es lícito vislumbrar fuertes colisiones en el Congreso. El período transcurrido por Santos como Ministro de Finanzas en los años 2000-2002 coincidió con una fase de particular responsabilidad y rigor fiscal, lo que permite presagiar un empeño prioritario del nuevo gobierno en este sentido.

En el 2009 la economía colombiana experimentó, de hecho, un complejo estancamiento; mientras -en base a las estimaciones de las instituciones financieras internacionales- debería registrar un signo positivo (+2,5%) en el 2010 y consolidarse en el 2011 (+3,8%). Se trata de valores muy modestos, teniendo en cuenta la base negativa representada por la segunda mitad del 2008 y el inicio del 2009. Una tendencia mucho menos alentadora respecto de otros países de la misma región como Argentina, Brasil, Chile y Perú, no obstante los estímulos fiscales y monetarios adoptados por el gobierno colombiano en el pasado reciente. Estas dificultades se deben a una demanda externa por las exportaciones colombiana que continúa siendo muy limitada más allá de los tres commodities mencionados, o por un sistema productivo que continúa concentrando buena parte de las inversiones netas fijas en el sector de hidrocarburos, o bien por el problema estructural de la elevada desocupación interna.

Estos elementos de debilidad estructural, asociados a las tensiones y los desequilibrios anteriormente mencionados, contribuyen a delinear los contornos de la agenda económica del gobierno para el futuro próximo, que según varios observadores colombianos (Novoa García, 2010) deberá concentrarse en los siguientes puntos:

1. Recuperar el crecimiento: la fuerte dependencia del sector primario, en particular del minero y petrolífero, no puede ser la base de la economía colombiana. La actividad agrícola, tan olvidada hasta ahora, es una de las prioridades a fin de consolidar la seguridad alimentaria de la población y de generar excedentes de exportación. Paralelamente, la tradicional diversificación del sector manufacturero colombiano necesita un mayor sostenimiento financiero y políticas más específicamente dirigidas al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.

2. Generar empleo: el incremento de la producción agrícola e industrial tendría repercusiones inmediatas en términos de creación de puestos de trabajo. La tasa de desocupación colombiana se encuentra entre las más altas de América Latina y registra desde hace más de quince años un valor de dos cifras. El objetivo del gobierno de crear dos millones y medio de puestos de trabajos en los próximos cuatro años es ambicioso pero a la vez posible.

3. Sanear las finanzas públicas y equilibrar la carga tributaria.

4. Distribuir la riqueza apuntando a: (a) distribución de la tierra y una reorganización de la producción agrícola que favorece los pequeños propietarios; b) una reforma fiscal que incentive la producción y (c) una reforma de la política de subsidios dirigida a las familias más pobres.

5. En fin, mantener la estabilidad macroeconómica.

#### **4. La política externa del presidente Santos**

La política externa de Colombia, desde su nacimiento hasta su configuración actual después

de la separación de Panamá acaecida en 1903, ha sido históricamente guiada por dos tendencias antitéticas que la han empujado a gravitar alternativamente hacia la potencia hegemónica, los Estados Unidos; o bien, hacia sus vecinos regionales y más particularmente hacia Venezuela y Ecuador. Éstas tendencias han sido tan evidentes que han entrado dentro del debate doctrinario de la política exterior colombiana bajo una denominación latina considera bastante eficaz: *respice polum* (mirar la estrella polar) o *respice similia* (mirar a los similares).

La política externa del país ha entonces seguido una oscilación pendular entre estas dos tendencias, siempre asimétricas, pero al mismo tiempo siempre presentes. Esta condición estructural debe ser recordada porque, mientras el gobierno Uribe ha sido un fiel sostenedor de la tendencia de gravitar hacia el polo americano, hoy los equilibrios están cambiando.

En los últimos meses se han verificado dos ejemplos muy claros de esta “doble cara” de la política externa colombiana. Por un lado, la aceptación casi incondicional del gobierno Uribe a la solicitud de Washington de instalar bases americanas que ha provocado una serie de divergencias al interior de la UNASUR (Unión de Naciones Sudamericanas). Esta situación obligó a los países miembros de la UNASUR a convocar una reunión de emergencia del Consejo Sudamericano de Defensa que se desarrolló en Bariloche, Argentina, el 28 de agosto de 2009, con el objetivo de discutir y construir un consenso regional frente a esta “interferencia militar”. El Summit argentino se cerró sin una posición común y puso en relieve la polarización sudamericana en materia de terrorismo y narcotráfico (Rhi-Sausi y Oddone, 2009); por un lado, el presidente colombiano Álvaro Uribe y, por el otro, los restantes presidentes sudamericanos. Este conflicto endureció las divergencias de Colombia con Venezuela y Ecuador, hasta llegar, el 22 julio del 2010, a una ruptura de relaciones diplomáticas con el gobierno colombiano declarada por el presidente venezolano Hugo Chávez.

Otro ejemplo, de señal opuesta, sucedió cuando el neo-presidente Santos solicitó personalmente a la UNASUR su intervención para restablecer las relaciones diplomáticas con Venezuela. El Secretario General de la UNASUR, el ex presidente argentino Néstor Kirchner, se destacó en su obra de mediación que logró poner final a las tensiones y reconstruir un clima de confianza necesario para la normalización de las relaciones bilaterales sucedida el 11 de agosto de 2010.

En realidad, si consideramos las encuestas nacionales las preferencias del pueblo colombiano son más bien claras. El mismo 80% de la población que apoyaba la política fuerte del presidente Uribe contra la guerrilla sostiene también la necesidad de un cambio político en las relaciones bilaterales con Venezuela. El presidente Santos tomó en cuenta esta voluntad: “los acuerdos son una clara necesidad de dar prioridad al bienestar de la gente respecto de cualquier capricho personal, construyendo relaciones que perduren con el tiempo”.

La gravitación de los acercamientos regionales se complementa con el fuerte empeño de Santos por reconstruir las relaciones bilaterales con el vecino país de Ecuador. Después de la cri-

sis provocada en el 2009 por la intervención militar colombiana en territorio ecuatoriano, Bogotá se ha propuesto mejorar y reforzar las relaciones bilaterales, sobre todo con el hecho que el país vecino hospeda más de siete millones y medio de refugiados colombianos.

“Los problemas fronterizos entre Colombia, Ecuador y Venezuela se encuentran en un estado de situación muy delicado que incluye la violación de las zonas de frontera ante la incapacidad de construir un sistema conjunto que les permita gobernar los problemas y articular respuestas en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo” (Rhi Sausi y Oddone, 2009).

La presencia de tantos refugiados colombianos en Ecuador y la situación de violencia de la frontera colombo-venezolana hacen necesario la rápida elaboración y articulación de mecanismos de cooperación transfronteriza que puedan proteger las poblaciones locales.

Probablemente, las relaciones bilaterales se verán fortalecidas no sólo por la elección de Santos en Colombia sino también por los resultados de las elecciones legislativas en Venezuela desarrolladas el 26 de septiembre de 2010. El hecho que el movimiento de Chávez haya obtenido un suceso más limitado respecto a las expectativas (no logró obtener la mayoría absoluta de 2/3 de los diputados de la Asamblea Nacional) inducirá a su gobierno a dedicarse, sobre todo, a las temáticas internas, con un (relativamente) menor activismo en el escenario regional.

Para Colombia serán también muy importantes las relaciones con Brasil. No es casual que Santos haya elegido aquel país como meta de su primera visita oficial al exterior: la Ministro de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín, ha declarado que se trataba de la visita a un partner estratégico y que este primer contacto estaba destinado a reforzar el diálogo político pero también los flujos comerciales y las inversiones. Uno de los resultados más significativos del encuentro ha sido el empeño brasilero de aumentar las inversiones extranjeras directas en Colombia. Desde el punto de vista del gigante sudamericano, la estrategia de potenciamiento de las relaciones con Bogotá debe ser encuadrada en la búsqueda de nuevos equilibrios regionales: el reequilibrio de las relaciones con Venezuela mediante lazos más estrictos con Colombia se traduce también, más allá de los beneficios económicos, en un fortalecimiento de la UNASUR y un redimensionamiento del ALBA (Alternativa Bolivariana para Nuestra América), proyecto de concertación regional promovido por Chávez, en el que Brasil no ha creído jamás. Una ratificación del Tratado de UNASUR por parte de Colombia reforzaría de manera muy significativa las relaciones con Brasil.

La participación de Santos en la Cumbre de UNASUR convocada de emergencia en Buenos Aires a finales de septiembre de 2010 para hacer frente al tentativo del golpe de estado en Ecuador, como ha sido definido por el propio presidente Correa, indica el interés de Bogotá por la UNASUR. Evidentemente, Colombia no quiere permanecer aislada en el concierto de los países sudamericanos.

En fin, en lo que respecta a las relaciones con los Estados Unidos, el presidente Santos

quiere relanzar el Tratado de Libre Comercio (TLC) y negociar un nuevo Tratado Bilateral de promoción y protección del inversor extranjero (TBI). Seguramente la agenda internacional de Colombia continuará a tutelar las relaciones privilegiadas con los Estados Unidos, pero en un cuadro de mayor equilibrio con sus pares regionales. Los dos polos de atracción de la política externa colombiana continuarán conviviendo, pero a diferencia del pasado reciente, el polo regional será más presente y significativo.

## Referencias

Bermúdez Torres, C. A. (2010): "La doctrina *réspice polum* en la práctica de relaciones internacionales de Colombia durante el Siglo XX". en *Memorias*, Nro. 7, Año 12. Barranquilla, julio 2010.

Bonilla González, R. (2010): "Los retos económicos del Gobierno de Santos" en *Razón Pública*. Disponible en [www.razonpublica.com](http://www.razonpublica.com) (septiembre 2010).

Covarrubias, I. (2008): "Sombras y Luces de la Comunidad Andina de Naciones", en Durán Sáenz, M. S., Granato, L. y Oddone, N. *Regionalismo y Globalización: procesos de integración comparados*. Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana.

Di Santo, D. (2010): *Almanacco Latinoamericano* N° 14. Roma: CeSPI.

Drekonja, G. (1984): "La política exterior de Colombia", en Puig, J.C. *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

García, R. (2010): "Santos y el cambio en política exterior", en *Razón Pública*. Disponible en [www.razonpublica.com](http://www.razonpublica.com) (septiembre 2010).

Hernández Gamarra, A. y Barreto Nieto, L. H. (2010): "Riesgos de la deuda pública", en *Razón Pública*. Disponible en [www.razonpublica.com](http://www.razonpublica.com) (septiembre 2010).

Londoño, J. F. (2010): "Viejo país, nuevo gobierno, igual fantasma", en *Razón Pública*. Disponible en [www.razonpublica.com](http://www.razonpublica.com) (septiembre 2010).

Novoa García, A. (2010): "Santos: ¿hasta dónde irán sus cambios", en *Razón Pública*. Disponible en [www.razonpublica.com](http://www.razonpublica.com) (septiembre 2010).

Rhi-Sausi, J. L. y Oddone, N. (2009): "Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas", en Rhi Sausi, J. L. y Conato, D. *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma: Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) e Istituto Italo-Latino Americano (IILA).

Sánchez, N. C. y Uprinmy Yepes, R. (2010): "Ley de víctimas, ¿a la segunda va la vencida?", en *Razón Pública*. Disponible en [www.razonpublica.com](http://www.razonpublica.com) (septiembre 2010).

Tickner, A. (2007): "Intervención por invitación: Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales", en *Colombia Internacional*, No. 65. Bogotá: Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes. Enero – junio 2007.

## **A GLOBALIZAÇÃO E A INTEGRAÇÃO REGIONAL. OS EFEITOS DA GLOBALIZAÇÃO NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DOS BLOCOS ECONÔMICOS: O MERCOSUL NO SISTEMA INTERNACIONAL**

**GLOBALIZATION AND REGIONAL INTEGRATION. EFFECTS OF GLOBALIZATION ON THE INTEGRATION PROCESS OF ECONOMIC BLOCKS: THE MERCOSUR ON THE INTERNATIONAL SYSTEM**

**Por Grazielle Oliveira Saravia**

LICENCIADA EM HISTÓRIA E PÓS-GRADUADA EM HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA PELA FAPA, MESTRANDA EM ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ).

E-mail: grazistars@gmail.com

### **RESUMEN**

Globalización e Integración Regional, un análisis de los efectos de la globalización en el proceso de integración de bloques económicos. Abordar el proceso de consolidación del Mercado Común del Sur - MERCOSUR - como parte del arte contemporáneo complejo sistema internacional. Dialéctica: la globalización y la regionalización, la internacionalización y la soberanía nacional. Una aproximación histórica y la globalización económica, y su relación con la integración regional y la formación de bloques económicos.

### **PALABRAS CLAVE**

Globalización y regionalización - integración regional - integración sudamericana - soberanía nacional - bloques económicos.

### **ABSTRACT**

Globalization and Regional Integration, an analysis of the effects of globalization in the process of integration of economic blocs. Addressing the process of consolidation of the Southern Common Market - Mercosur - as part of the complex gear contemporary international system. Dialectics: globalization and regionalization, internationalization and national sovereignty. A historical approach and economic globalization, and its relation to regional integration and the formation of economic blocks.

### **KEY WORDS**

Globalization and Regionalization - Regional Integration - South American Integration - National Sovereignty - Economic Blocs.

## RESUMO

A Globalização e a Integração Regional, uma análise dos efeitos da Globalização no processo de integração dos Blocos Econômicos. Abordando o processo de consolidação do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL – como peça da engrenagem do complexo Sistema Internacional contemporâneo. A dialética: globalização e regionalização; internacionalização e soberania nacional. Uma abordagem histórica e econômica da globalização, e sua relação com a integração regional e a formação dos blocos econômicos.

## PALAVRAS-CHAVE

Globalização e Regionalização - Integração Regional - Integração Sul-Americana - Soberania Nacional - Blocos Econômicos.

## Introdução

Objetivando analisar as relações entre as nações no sistema internacional capitalista, este artigo se propõe a discutir as perspectivas do processo de integração regional frente ao cenário internacional promovido pela globalização econômica.

“Globalização e Integração Regional” consiste em uma análise histórica dos efeitos da globalização no processo de integração dos Blocos Econômicos. Abordando a consolidação do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL – como peça da engrenagem do complexo Sistema Internacional contemporâneo. Apresentando a dialética: globalização e regionalização; internacionalização e soberania nacional, como elementos controversos e ao mesmo tempo complementares.

Nossa análise do sistema internacional se concentrará na configuração política e econômica do mundo posterior aos anos 60, período fortemente marcado pela corrida armamentista da Guerra Fria. Mesmo contexto em que se davam os primeiros passos na direção do processo de institucionalização da integração sul-americana. Uma abordagem histórica e econômica da globalização, sua relação com a integração regional e a formação dos blocos econômicos. Analisando os desafios e alternativas para inserção internacional da América do Sul no sistema mundial.

A tendência de organização dos Estados em blocos econômicos representa, acima de tudo, o reflexo do momento histórico posterior a Segunda Guerra Mundial, e término do período de bipolaridade da Guerra Fria. Na nova ordem mundial, os países, a princípio, geograficamente próximos, e com interesses políticos convergentes, se unem em prol de soluções e alternativas sociais e econômicas frente às assimetrias traçadas pelo processo de globalização financeira.

De tal maneira, a integração regional deve ser encarada como um processo histórico e econômico concomitante ao processo de globalização econômica, propagado pelo modelo de Estado neoliberal a partir de 1980, que impulsionou um aumento da competitividade e pressão interestatal, assim como entre os novos atores privados nacionais e multinacionais.

## 1. O Sistema Internacional e a Globalização

O sistema internacional compreende as relações entre os Estados e economias nacionais integrados, que se relacionam entre si, dentro do sistema mundial, ou sistema interestatal capitalista. Dada a multiplicidade de atores, torna-se cada vez mais complexo, assim como o relacionamento entre as partes. Dos 190 Estados soberanos do mundo hoje, sua grande maioria é composta de Estados jovens, que enfrentaram ocupações e colonialismos. No último século as fronteiras nacionais se multiplicaram e se articulou uma nova forma de organização interestatal.

“ (...) a “internacionalização” não começou com um mercado financeiro global ou com a CNN e sua transmissão mundial. O próprio nacionalismo, a despeito de sua evolução, de seu caráter aparentemente individual e de sua celebração do específico, é um processo internacional, um produto da mudança intelectual, social e econômica compartilhada pelas sociedades e estimulada por sua interação nos últimos dois séculos. Na verdade, pode-se argumentar que longe do “internacional” nascer do nacional e de uma expansão gradual dos laços entre entidades distintas, o processo real se deu de maneira inversa: a história do sistema moderno é a da internacionalização e da quebra, em partes separadas, dos fluxos pré-existentes de pessoas, religião, comércio; a condição para a formação do Estado-nação moderno foi o desenvolvimento de uma economia e cultura internacional, dentro da qual eles se reuniram depois”.<sup>1</sup>

O desenvolvimento do capitalismo atinge com as transformações desencadeadas pelo processo de globalização e pela implementação do Estado neoliberal, um patamar onde a noção de soberania e nacionalidade se confundem. Hoje temos empresas, cada vez mais transacionais<sup>2</sup> que muitas vezes tem um poder econômico superior a alguns países. Isso se configura como mais uma das mudanças significativas desencadeadas pelo processo de globalização econômica, que dada a sua proporção, significam uma ameaça a soberania nacional de Estados não tão desenvolvidos dentro do sistema mundial.

“A sociedade transnacional manifesta-se pelo intercâmbio comercial, pelos movimentos de pessoas, pelas crenças comuns, pelas organizações que ultrapassam as fronteiras nacionais, pelas cerimônias e competições abertas aos membros de todas as unidades políticas. Ela é tanto mais viva quanto maior é a liberdade de comércio, de movimentação e de comunicação; e quanto mais fortes forem as crenças comuns, mais numerosas serão as organizações não nacionais”.<sup>3</sup>

---

1 Halliday (1999), p. 16.

2 Para uma discussão mais detalhada acerca dos princípios da “transnacionalidade” buscar Halliday (1999), pp. 116 a 120.

3 Aron (1979), p. 103.

Com o término da Guerra Fria assistimos a um reordenamento do poder mundial, refletindo as novas tendências do sistema internacional, agora sob a liderança única da potência ideologicamente vencedora do processo anterior, os Estados Unidos. Favorecidos por sua superioridade bélica e pelos triunfos de sua economia próspera, foram os americanos os impulsores do processo de expansão do sistema financeiro, baseado em princípios liberais de livre comércio e transnacionalização do seu capital. Esse movimento de financeirização do capital sintetizará as novas articulações entre o poder e a economia.

Identifica-se duas das principais contradições do sistema interestatal moderno, o movimento de internacionalização versus o de nacionalização, com a ameaça a diminuição das soberanias nacionais, e para alguns autores até mesmo o fim das fronteiras nacionais, numa espécie de superação dialética do sistema somado ao fato de que o poder nunca esteve tão fragmentado e ao mesmo tempo tão universalizado. Atrelado a estas transformações de paradigma, tivemos a evolução do conceito de poder internacional:

“La derrota del bipolarismo como ideología internacional, el desarrollo extraordinario de algunos Estados y bloques de Estados sin poder político-militar y el auge del poder transnacional, son acontecimientos que se producen concomitantemente con transformaciones en la forma de estimar el poder de los países, donde el componente científico-económico-financiero se impone al político-diplomático-militar y también en la forma de considerar el poder económico. En este último aspecto, assistimos al desarrollo sin precedentes de la economía simbólica (los activos y las transnacionales financieras) sobre la economía real (producción de bienes)”.<sup>4</sup>

O movimento de unificação dos Estados em torno de Blocos Econômicos se iniciou efetivamente na virada do século XX para o XXI, coincidindo com o período de efervescência do nascente processo de globalização, enraizado na mundialização do capital.<sup>5</sup> Junto a essa internacionalização complexa do capital financeiro e dos fluxos de capitais, os Estados tenderam a perder o controle financeiro de suas economias, cada vez mais vinculadas às oscilações do mercado internacional, e ao padrão monetário dólar-flexível ditado pelo FED.<sup>6</sup>

A globalização enquanto fenômeno econômico, fruto das mudanças tecnológicas e extensão dos mercados, imbuído de um sentido especialmente político e ideológico, uma vez que a

---

4 Ginesta (1999), p. 11.

5 Para um melhor entendimento do processo de mundialização do capital, buscar obra de mesmo título de Chesnais, François (1996), Professor da Universidade de Paris XIII: “A Mundialização do Capital”. São Paulo: Xamã. Para ele o processo de globalização só é perceptível a partir de meados do século XX.

6 Federal Reserve, o Banco Central Americano.

idéia de globalização tornou-se, uma espécie de sinônimo, positivo, de uma ampla gama de benefícios ao alcance de todos. Não se configura como um processo historicamente novo, mas que ganhou força nas últimas décadas é inegável, se caracterizando como um processo inacabado, em plena marcha e expansão.

Para melhor compreendê-la, temos que partir das transformações ocorridas no século XX, iniciado com a vitória ideológica dos Estados Unidos na Guerra Fria, acompanhada de uma década de prosperidade econômica e financeirização do capital. Modificações econômicas e nas comunicações que foram observadas na maioria das nações. Marcadas por um processo de integração econômica realizado sob a égide do neoliberalismo, caracterizado pelo predomínio dos interesses financeiros, pela desregulamentação dos mercados, pelas privatizações das empresas estatais, e pelo abandono do Estado de bem-estar social. O modelo de Estado neoliberal caracteriza-se basicamente pelo enxugamento do Estado e transferência à iniciativa privada de serviços públicos, que até então eram de responsabilidade do Poder Público, restringe direitos trabalhistas e incentiva a concentração de renda nas mãos de poucos, aumentando conseqüentemente as assimetrias no sistema internacional.

A diversificação dos atores que compõe a configuração política atual das Relações Internacionais, em princípio eram apenas os Estados, aponta outra modificação, cada vez mais, temos a inserção de capital estrangeiro no Estado, e a aliança entre Estado e multinacionais.

*“A pesar de la emergencia de otros actores internacionales, como las transnacionales económicas y financieras y los bloques económicos (las Comunidades Europeas), los protagonistas del orden internacional existente eran los Estados y, fundamentalmente, los superestados, siendo para muchos autores los únicos protagonistas reales”.*<sup>7</sup>

O sistema internacional hoje nos mostra que as opções nacionais são mais realizáveis sobre bases integradas, e neste contexto o papel do Estado, dentro do processo de integração regional e ao mesmo tempo inserido no mundo globalizado, é somado a incidência de perspectivas supranacionais,<sup>8</sup> consistindo em uma das mais desafiantes questões a se definir e estudar, que é essa dicotomia nacional – internacional, que tem marcado o sistema internacional contemporâneo.

*“O Estado como ator doméstico e internacional, uma vez que como Estado compete com*

---

7 Ginesta (1999), p. 9.

8 O significado do termo supranacional expressa um poder de mando superior aos Estados, resultando da transferência de soberania operada pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária, permitindo-lhe a orientação e a regulação de certas matérias, sempre tendo em vista anseios integracionistas. Stelzer, Joana: União Européia e supranacionalidade. Desafio ou realidade? p. 67-68.

os outros Estados para mobilizar recursos internamente e usa o seu papel internacional para consolidar a sua posição domesticamente".<sup>9</sup>

Necessidades de ordem econômica foram elementos motivadores a estruturação destes grupos, que se desenvolveram entre erros e acertos, rompendo resistências movidas por rivalidades históricas e nacionalismos inerentes a história dos povos envolvidos. A União Européia é sem dúvida o mais maduro e eficiente bloco econômico, embora não viva seu melhor momento nos dias de hoje, devido às grandes crises econômicas enfrentadas por alguns de seus países membros, mas cujo peso histórico e corpo político não tiveram precedentes.

A concentração dos países em blocos econômicos, como no caso da União Européia e do MERCOSUL, é favorável ao fortalecimento das relações comerciais de seus países membros, assim como é estrategicamente funcional ao contexto internacional. A partir do momento em que as negociações, não somente de ordem comercial, começam a se dar em grupo, o peso das decisões e conseqüências é muito superior e mais eficaz. Entende-se a formação em Blocos Econômicos como um grande passo na direção da integração não só econômica, mas também social, política e cultural dos povos envolvidos, e uma análise mais dedicada a este entendimento, focando no caso do MERCOSUL, se dará no tópico a seguir.

## **2. O processo de Regionalização na América do Sul: O Mercosul e o protagonismo brasileiro**

Um desenvolvimento bem sucedido deste processo de integração dos países e, blocos econômicos acarretará, sem dúvida, em um maior desenvolvimento dos países membros, além de facilitar as relações comerciais entre o MERCOSUL e demais blocos econômicos. Desta forma, o fortalecimento do bloco sul-americano é fundamental ao desenvolvimento dos países que o compõe.

Em consonância à União Européia e ao Nafta, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) - formado por Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela<sup>10</sup> - vê a integração econômica como peça fundamental ao desenvolvimento e inserção dos países que o compõe na acirrada competitividade internacional.

O Mercado Comum do Sul foi criado em 1991, dando corpo um antigo sonho dos povos do nosso continente -a integração sul-americana- consolidando um processo histórico já secular, que teve início com as independências, lado a lado com a formação dos Estados Nacionais

---

9 Halliday (1999), p. 98.

10 A entrada da Venezuela no Mercosul ocorreu em 2006, porém ainda está aguardando a aprovação em âmbito interno do Paraguai, respeitando a premissa de unanimidade das decisões do Bloco, para então contar com o aceite efetivo de todos os países membros.

latino-americanos.

O Tratado de Assunção, no Paraguai, estabeleceu a personalidade jurídica internacional do bloco econômico, quando da sua constituição em 26/03/1991. No ano de 1995 foi instaurada a área de livre comércio entre os países membros, prevendo a comercialização das mercadorias produzidas sem tarifas comerciais. Embora, em tese, esta não seja uma regra unânime, alguns produtos, por serem considerados estratégicos, ou pelo fato de sofrerem tarifação específica, não entraram nesse acordo. Em 1999 se estabelece um plano de uniformização da taxa de juros, um importante passo para a integração econômica, em prol de um futuro estabelecimento de uma moeda única, a exemplo do que se constituiu com o Euro na Comunidade Européia.

Através do MERCOSUL, os países membros passam a ter um maior peso nas negociações comerciais com os outros blocos econômicos, e países, passando a concorrer de uma forma mais equilibrada no disputado mercado internacional. A partir do momento da criação do MERCOSUL, muitos foram os acordos comerciais com União Européia, países vizinhos, e com a consolidação de parcerias, como a adesão de Estados associados ao bloco: a Bolívia (desde 1996), o Chile (desde 1996), o Peru (desde 2003), a Colômbia e o Equador (desde 2004).

A América do Sul tem grande importância geopolítica no tabuleiro mundial, tanto por sua extensão territorial, seu potencial mercado consumidor, como por seus recursos naturais (hídricos, minerais e vegetais). A constante busca por fontes de energia encontra na região sul-americana um terreno muito mais seguro e estável do que no Oriente Médio, o atual principal fornecedor de gás e petróleo, e neste ponto, as recentes descobertas da Petrobrás na costa brasileira devem ser consideradas. Da mesma forma, como o potencial hídrico da Amazônia e as grandes reservas de Urânio, a 6ª maior do mundo.<sup>11</sup>

Na última década, no plano político, o continente sul-americano, elegeu democraticamente governos de orientação mais de centro-esquerda, ensaiando um processo de integração regional com perspectivas de autonomia, o que conflita diretamente com os objetivos de atores globais, principalmente os Estados Unidos. O projeto de integração sul-americano encontra-se em um momento único de expansão, estando em pleno desenvolvimento, com a criação de projetos como a IIRSA<sup>12</sup> - a Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul que visa contemplar projetos nas áreas de transportes, energia e comunicações, promovendo a integração física do continente, e a constituição da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL),

---

11 Fiori (2010): "Brasil e América do Sul: O desafio da inserção internacional soberana." Publicado em <http://www.rumosdobrasil.org.br/2010/03/12/brasil-e-america-do-sul-o-desafio-da-intercao-internacional-soberana/>

12 La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) es un foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones en los doce países suramericanos. IIRSA tiene por objeto promover el desarrollo de la infraestructura bajo una visión regional, procurando la integración física de los países de Suramérica y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable. Site Oficial: [http://www.iirsa.org/index\\_POR.asp?CodIdioma=POR](http://www.iirsa.org/index_POR.asp?CodIdioma=POR)

formada por doze países sul-americanos: Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela.

Neste recente processo de fortalecimento do bloco sul-americano, destaca-se o papel do protagonismo brasileiro na direção de uma efetiva integração do continente. As políticas empregadas pelos dois Governos Lula, e agora esboçadas pela equipe de governo de Dilma Roussef, mostram que o Brasil tem grande interesse em fortalecer os laços de cooperação e reciprocidade com os países do bloco, explicitando o interesse em expandi-lo, como o fez com o apoio dado a entrada da Venezuela no MERCOSUL em 2006.

Esta opção pelo comércio e uma maior integração com os vizinhos sul-americanos, embora tenha sido colocada em prática de forma mais ativa na última década, está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil<sup>13</sup> de 1988, o parágrafo único do art. 4º formaliza que o Governo brasileiro trabalharia de encontro a integração do continente:

“A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Se até então, historicamente, o Brasil manteve o distanciamento cultural, somado ao abismo representado pela questão lingüística, se comportando como um gigante de costas para o continente, hoje é um dos elos mais fortes desta corrente. O processo de integração regional se viu fortemente impulsionado pela política “sul-sul”<sup>14</sup> da diplomacia brasileira nos dois últimos governos. E sem dúvida, o Brasil é um dos países mais fortes e prósperos do bloco, logo, o apoio incondicional do Governo e do seu Ministério de Relações Exteriores ao processo político e integração sul-americana, incentiva o esforço dos demais países membros à mesma direção.

Tal postura, responde tanto a critérios de expansão dos interesses brasileiros no plano internacional, como a uma motivação de ordem ideológica de integrar o continente. Sob esta orientação, iniciativas como a IIRSA e a UNASUL só vêm a somar ao processo.

Como argumenta José Luis Fiori em seu artigo intitulado “Brasil e América do Sul: O desafio da inserção internacional soberana”,<sup>15</sup> o Brasil historicamente nunca teve pretensões expansivas, e na primeira década do século XXI mudou sua estratégia de inserção internacional, dando uma guinada em direção ao continente sul-americano. Hoje o Brasil tem uma grande responsa-

13 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República – Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao\\_compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao_compilado.htm)

14 Diplomacia “Sul-Sul” praticada e solidificada pelo Itamaraty durante os 8 anos do Governo Lula, e fincado como um dos objetivos centrais do Ministério das Relações Exteriores do Governo da nova Presidente eleita Dilma Roussef. Política de relacionamento que visa o estabelecimento de relações comerciais, políticas e de investimentos, com os países do Eixo Sul, ou seja, América Latina e África.

15 Fiori (2010): “Brasil e América do Sul...” Op. Cit.

bilidade no destino do continente, e acima de tudo no projeto de integração sul-americana, uma vez que o destino da América do Sul esta cada vez mais dependente das escolhas e decisões brasileiras.

O aumento da projeção internacional do Brasil é uma das grandes novidades do sistema internacional nesta primeira década do século XXI, e essa visibilidade mundial, teve duas frentes principais, uma econômica, dada ao crescimento do Brasil como exportador de Commodities<sup>16</sup> e seu bom desempenho<sup>17</sup> em não se afetar drasticamente pela crise econômica mundial de 2008, somado ao destaque e respeito internacionais de seu líder, em grande parte favorecida pela imagem carismática do Presidente Lula.

### **3. Os efeitos da Globalização nos processos de Integração dos Blocos Econômicos**

Passados 20 anos da fundação do Mercado Comum do Sul, o bloco avançou e ganhou influência entre os países sul-americanos, marcando sua presença internacional. Muitas foram as etapas superadas, erros e acertos, e o MERCOSUL permanece em busca de sua maturidade, e para tal, o aperfeiçoamento institucional e jurídico é fundamental, de acordo com documento do Ministério das Relações Exteriores do Brasil:

“O aperfeiçoamento institucional do Bloco e o fortalecimento de sua dimensão jurídico-institucional também têm papel fundamental na agenda. Em consonância com esses objetivos, foi aprovado, em 2002, o Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias entre os Estados Partes. A partir da aprovação desse Protocolo, foi criado o Tribunal Permanente de Revisão com o objetivo de garantir a correta interpretação, aplicação e cumprimento do conjunto normativo do Bloco. Ainda no âmbito institucional, o Parlamento do MERCOSUL, constituído em dezembro de 2006, representa importante avanço, conferindo maior representatividade e transparência ao processo de integração”.<sup>18</sup>

Representatividade, transparência, aperfeiçoamento institucional e fortalecimento jurídico são premissas fundamentais a uma inserção organizada do bloco ao sistema internacional. Sem estruturas claramente definidas, assim como propósitos, objetivos e regras condizentes com a

---

16 Commodities são bens naturais sem transformação: minerais e alimentos, como petróleo, cobre, ferro, carvão, gás, soja, arroz, café, carne etc.

17 A China se tornou a segunda maior economia do mundo, e não é possível não destacar seu papel neste processo de alavancagem das exportações, não só brasileiras, mas do continente como um todo. A necessidade chinesa por matérias primas serviu de motor ao desenvolvimento da maioria dos países do mundo na última década.

18 Fonte Ministério das Relações Exteriores: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/mercosul>

realidade do mundo globalizado, dificilmente um bloco econômico tenha chances de lograr o sucesso. A flexibilidade, acima de tudo, deve ser considerada, uma vez que as flutuações do mercado mostram a necessidade constante de reavaliação e adaptação as novas demandas e regras.

A nova configuração política e econômica que se manifesta na nova ordem internacional, tem sua expressão mais visível na tendência à regionalização e multilateralização das relações entre os Estados. Os elementos mais representativos do atual sistema internacional são a globalização e o processo de integração regional.

Mesmo envoltos nesta multiplicidade de novos atores, e em muitos casos, perdendo a exclusividade do poder, os Estados se mantêm como os principais atores deste cenário, e no eixo central de qualquer análise dentro das teorias de relações internacionais. A integração regional entra neste contexto como uma possível resposta à fragmentação do sistema internacional e a globalização. O reforço da estrutura internacional, através da integração regional e da cooperação internacional, pode vir a ser uma solução para os problemas causados pela acentuada globalização, que ultrapassam as fronteiras nacionais e causam o aparente caos da ordem econômica internacional, dando a esse processo pouca estabilidade.

Partindo de uma análise acerca da concepção de sociedade internacional como homogeneidade, onde "sociedade internacional" indicaria um conjunto de normas compartilhadas por diferentes sociedades, promovido pela competição internacional. Nesta suposição haveria uma igualdade intersocietal e interestal, que dada às semelhanças de valores domésticos e de organização, configurariam uma homogeneidade. Exemplificando a relação entre a estrutura interna das sociedades e o internacional, de que maneira os Estados são compelidos a conformar seus arranjos internos aos demais, onde a comparação entre os Estados é uma parte importante do seu processo formativo e considera a competição como fator impulsionador destas mudanças. Esta conceituação foi a partida de Fred Halliday, para tentar entender como:

"(...) as relações sociais, políticas e econômicas dentro dos Estados são afetadas pelo internacional. A aplicação destes resultados permitirá que as relações internacionais se tornem não somente o estudo dos Estados (apesar de sua importância hoje e sempre), mas também o estudo teórico e histórico dos processos internacionais e de suas contribuições: o funcionamento interno dos Estados tanto influencia, como é influenciado pelos processos internacionais".<sup>19</sup>

Ou seja, se hoje nem os cidadãos conseguem se manter a parte dos acontecimentos e mudanças mundiais, quem dirá, seus principais atores, os Estados. O interno e o internacional se mesclam constantemente, e um equilíbrio saudável entre estas duas demandas que garantirá a permanência no jogo internacional. Não se pode discordar da premissa de que há um conjunto

---

19 Halliday (1999) pp. 108 - 109.

de normas que regem a sociedade internacional, e que isto leva aos Estados a se adaptarem e entrarem no circuito de maneira que possam estar aptos a competir constantemente.

#### **4. As perspectivas de inserção internacional do MERCOSUL**

De acordo com José Luis Fiori, em sua obra, *Poder Global*, esse complicado xadrez mundial denota a rapidez com que foi soterrada a utopia da globalização e o fim das fronteiras nacionais. E principalmente, refletiu a retomada do sistema mundial à velha geopolítica das nações, com o fortalecimento das fronteiras nacionais, da competição econômica mercantilista e com o aumento da luta pelas hegemônias regionais.<sup>20</sup>

A própria conjunção em torno da formação e união em blocos econômicos, já constitui o interesse, e principalmente a necessidade de uma projeção internacional. Ampliar esta participação no sistema internacional, não só no âmbito econômico, mas também político, e em outros patamares, como cultural e socialmente, fazem parte do objetivo central dos países envolvidos neste processo de integração regional sul-americano.

A segurança nacional e internacional é um dos maiores desafios à estabilidade mundial. A constante intranquilidade devido ao quase que permanente estado de alerta frente às ameaças externas e internas, leva a uma paranóia coletiva, envolvendo sociedade, mercados, Estados e organizações internacionais. As principais ameaças a tão almejada estabilidade do sistema internacional seriam o narcotráfico, o terrorismo, e as constantes instabilidades ocasionadas por ameaças de conflitos étnicos e por disputas fronteiriças ao redor do globo. Neste ponto, dado casos isolados, onde o narcotráfico impõe suas regras, o continente sul-americano tem sua peculiaridade, nunca existiu uma luta pela hegemonia na região, e temos uma postura historicamente pacífica, salvo os processos de independência no século XIX. Nossos Estados desde a Guerra do Paraguai (1864 – 1870) não se envolvem em conflitos de ordem bélica por disputas territoriais. Esta aparente tranquilidade torna a América do Sul um terreno muito mais seguro e estável do que o Oriente Médio e a África.

A crescente e constante busca por fontes de energia encontra na região sul-americana um oásis de recursos, abundância e oportunidades. O aproveitamento racional destas, a capacidade de aplicar os rendimentos em prol da ampliação da integração continental e especialização das bases produtivas e tecnológicas será o grande desafio das próximas décadas.

O fortalecimento de vínculos com outros blocos econômicos, em especial a União Européia, se torna essencial ao sucesso desta empreitada, ao mesmo tempo que a necessidade de manutenção da autonomia decisória:

---

20 Fiori (2007).

“Desde La creación del Mercosul se han ido acotando las posibilidades y las vías de inserción de este grupo subregional em el sistema internacional. Em teoría, sería más favorable a los intereses del sistema de integración, constituir un núcleo fuerte en una estructura de acuerdos flexibles que permitieran relacionarse con otros bloques regionales, sin perder la necesaria autonomía de decisión”.<sup>21</sup>

Do ponto de vista essencialmente econômico, está previsto no próprio Tratado de fundação e tido como objetivo central, o aumento da competitividade internacional, com o incremento da produção de bens de alto valor agregado a fim de assegurar um grau de crescimento adequado. Embora tenha se consolidado nas últimas décadas como economia periférica exportadora, é preciso ultrapassar a barreira de meros exportadores de commodities e importadores de produtos industrializados.

### **Considerações Finais**

A organização em Blocos Econômicos entendida como uma etapa do processo de globalização. Portanto, defendemos o projeto de integração econômica, social e cultural através da formação de blocos regionais, em especial do MERCOSUL, como a forma atualmente mais eficaz de fazer frente à pressão competitiva imposta pela globalização.

No cenário mundial a América do Sul se apresenta como algo singular, como já citado anteriormente, e o aproveitamento das oportunidades, com a extração positiva destas vantagens geográficas, históricas e naturais será fator determinante para a prosperidade das próximas gerações. Processo no qual a presença e acima de tudo, a liderança brasileira é inquestionável, de encontro a isso, a recente eleição no Brasil foi fundamental para garantir a continuidade desse esforço de constituição de uma política regional autônoma, de um bloco regional que tenha maior capacidade de defesa de seus interesses no cenário internacional.

O MERCOSUL como parte de um projeto maior de integração continental. Mantendo a direção no caminho da ampliação das redes e parceiros de comércio, a diversificação e a interligação das cadeias produtivas, uma matriz energética comum, a integração física do continente através de iniciativas como a IIRSA, prevendo a construção de estradas e portos, e a manutenção do cenário de estabilidade política e a união em torno da Unasul, facilitará a inserção internacional do bloco sul-americano de forma muito mais segura e assertiva no sistema internacional. Cada um dos fatores citados corresponde a uma etapa do processo de integração, e o desenvolvimento destes construiria a base viável para uma futura Integração Monetária.

É preciso que haja vontade política de todos os Estados envolvidos neste processo de in-

---

21 Ginesta (1999), p. 144.

tegração regional. E o caminho para a constituição de um Parlamento do Mercosul, parece ser o mecanismo mais eficiente para a implementação do imprescindível ordenamento e aperfeiçoamento institucional. A clareza na confluência de interesses, onde todos os países membros estejam voltados a mesma direção de desenvolvimento e integração, ajudará na superação da barreira de mera expectativa para implementação prática de todos os tratados e acordos, o que sem dúvida levará ao amadurecimento necessário a consolidação efetiva do Mercado Comum do Sul no cenário mundial. Desta maneira, evitando que meros conflitos comerciais, como os recentes entre Brasil e Argentina, venham a atrapalhar o bom relacionamento entre os países membros, e muito menos, venham a configurar perda, ou retrocesso no avanço das negociações em geral enquanto bloco econômico.

A dialética globalização e regionalização, internacionalização e soberania nacional estão presentes no âmago desta discussão, se configuram como elementos controversos e ao mesmo tempo complementares, e que acima de tudo são pelas que servem de engrenagem ao processo de globalização. Não vemos a eliminação das fronteiras nacionais como elemento necessário ao processo de integração, o que pode sim é haver uma adequação no poder dos Estados no sentido de adesão a um projeto maior, por exemplo, com a necessidade de revisões constitucionais internas, em prol da realização de objetivos coletivos.

A relação nacional e internacional esta presente nas próprias relações comerciais entre os blocos econômicos. Se por um lado, é benéfico para um país negociar em grupo, em bloco as negociações se efetivam com uma maior facilidade, e maior será a vantagem competitiva se o fizer diretamente com outro bloco. Desta forma, se encadeia a engrenagem favorecendo ao mesmo tempo, a acumulação em escala nacional, ao bloco econômico, e movimentando de forma articulada os agentes da própria globalização.

Buscar consolidar parcerias para além do binômio comércio-indústria, estendendo os objetivos para áreas de cooperação na educação, cultura, ciência e tecnologia, de forma a proporcionar as suas populações tanto um maior conhecimento das diferentes culturas dos que nos compõe, como um nascente sentimento de reciprocidade, solidariedade e cumplicidade, livre dos pré-conceitos e desavenças antigas. Onde as aspirações coletivas sobressaia aos interesses individuais, da mesma forma como devem ser respeitadas as realidades regionais, trabalhando na direção da diminuição das assimetrias entre os países partes, buscando sempre o desenvolvimento em conjunto, combinando os fatores positivos e os conjugando equilibradamente, desenvolvendo a necessária reestruturação dos fatores e dos sistemas produtivos. Não seria saudável ao processo de integração a primazia de um país do bloco sobre os outros, mesmo no caso de o Brasil como a "promessa" do continente, se este crescimento se der unilateralmente, o sonho da integração sul-americana será engavetado novamente.

## Referências

- Accurso, Cláudio Francisco; Camargo, Sonia de; Lafer, Celso (1987): *Bacia do Prata: Desenvolvimento e Relações Internacionais*. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS.
- Aron, Raymond (1979): *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora UNB.
- Arrighi, Giovanni (2001): *Caos e governabilidade no Moderno Sistema Mundial*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto.
- Arrighi, Giovanni (1995): *O longo século XX*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto.
- Bohlke, Marcelo (2007): *Integração Regional & Autonomia do seu Ordenamento Jurídico*. Curitiba: Juruá.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1998.
- Chesnais, François (1996): *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã.
- Estatuto da Corte Internacional de Justiça (Nações Unidas): Disponível em [http://www.fiap.br/faapsocial/pdf/carta\\_onu.pdf](http://www.fiap.br/faapsocial/pdf/carta_onu.pdf)
- Fiori, J.L. (2010): *Brasil e América do Sul: O desafio da inserção internacional soberana*. Publicado em <http://www.rumosdobrasil.org.br/2010/03/12/brasil-e-america-do-sul-o-desafio-da-intercao-internacional-soberana/>.
- Fiori, J.L. (2008): "O sistema inter-estatal capitalista no início do século XXI", in J.L. Fiori, F. Serrano e C. Medeiros: *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Editora Record.
- Fiori, J.L. (2007): *O poder global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Editora Boitempo.
- Fiori, J.L. (1999): "Estados, moedas e desenvolvimento" em Fiori, J. L. (org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes.
- Ginesta, Jacques (1999): *El Mercosur y su contexto regional e internacional*. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS.
- Halliday, Fred (1999): *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS.
- Stelzer, Joana (2003): *União Européia e supranacionalidade. Desafio ou realidade?* Curitiba: Editora Juruá.

## LA AUTONOMÍA HETERODOXA DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA DE KIRCHNER

---

### THE HETERODOX AUTONOMY OF KIRCHNER'S ARGENTINIAN FOREIGN POLICY

---

#### Por Alfredo Bruno Bologna

DIRECTOR EJECUTIVO DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO (CERIR). INVESTIGADOR PRINCIPAL DEL CONICET. DIRECTOR DE LA "MAESTRÍA DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL" DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO (UNR). DOCENTE DE POSGRADO DE LAS UNIVERSIDADES NACIONAL DE LA PLATA (UNLP), NACIONAL DE CUYO (UNCU), NACIONAL DE CÓRDOBA (UNC) Y NACIONAL SAN MARTÍN (UNSAM).

E-mail: abologna@unr.edu.ar

#### RESUMEN

El presente artículo propone analizar, a partir de la teoría de la autonomía de Juan Carlos Puig, si las líneas de gobierno del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) se encuadran o pueden tener al menos puntos de contacto con la propuesta política derivada de esta teoría. El trabajo presenta primero un encuadre teórico y luego la aplicación del mismo en la Política Exterior Argentina. Se verá en primer lugar la teoría de la autonomía y con posterioridad si la misma puede aplicarse a la Política Exterior del Gobierno de Kirchner.

#### PALABRAS CLAVE

Teoría de la autonomía - Política Exterior Argentina - Dependencia - Régimen Internacional

#### ABSTRACT

The present article aims to analyse, from the point of view of Juan Carlos Puig's autonomy theory, the coincidences or at least the common points between the forementioned theory's political outcomes and the policies of Nestor Kirchner's administration (2003 - 2007). This works introduces a theoretical outline and, afterwards, its implementation on Argentina's foreign policy.

#### KEY WORDS

Autonomy Theory - Argentina's Foreign Policy - Dependence - International Regime

## RESUMO

Este artigo propõe analisar, a partir da teoria da autonomia de Juan Carlos Puig, se as linhas de governo do Presidente Nestor Kirchner (2003 – 2007) são enquadradas ou podem tener ao menos pontos de contato com a proposta política derivada desta teoria.

O trabalho apresenta primeiramente um enfoque teórico e depois a aplicação do mesmo na Política Exterior Argentina.

Será visto em primeiro lugar a teoria da autonomia e posteriormente se a mesma pode ser aplicada à Política Exterior do Governo de Kirchner.

## PALAVRAS-CHAVE

Teoría da Autonomía – Política Exterior Argentina – Dependência – Regime Internacional

### 1. Teoría de la autonomía

El tema de la autonomía comienza a surgir en Puig a partir de las consideraciones y críticas con respecto a la dependencia. La dependencia constituye una categoría pero de ninguna manera se puede interpretar como omnicomprensiva. Junto a ella deben manejarse otros entes de captación racional, tales como la marginalidad y el subdesarrollo.

En esta parte se desarrolla los aspectos más importante de la teoría de la autonomía aportados por Juan Carlos Puig. (Puig, J.C. 1984:139)

Si bien los primeros intentos del desarrollo de esta teoría comienzan a esbozarse en Puig a partir de la década del 70, la elaboración más acabada se puede encontrar en sus escritos de la década del 80.

Nosotros nos hemos basado en su primer escrito sobre el tema. (Puig, J. C. 1980:60)

### Régimen Internacional

La verdadera significación del fenómeno que se está estudiando, desde el punto de vista categorial surge del funcionamiento del régimen internacional. La concepción política de la comunidad internacional como un régimen que tiene sus propios repartidores supremos y recipiendarios constituye una herramienta de análisis extremadamente fecunda para la conceptualización y sistematización de las relaciones de dependencia.

### Repartidores supremos y recipiendarios

Repartidores supremos internacionales son los que imponen potencia e impotencia a escala mundial, continental o subregional; recipiendarios, los afectados por tales imposiciones. Por supuesto, repartidores no son los decisión-makers, sino realmente los que impulsan las decisiones, aunque formalmente otros las adopten. Desde este punto de vista, repartidor internacional puede ser tanto el jefe de un Estado como el consejo de administración de un oligopolio internacional; recipiendarios son los realmente beneficiados o gravados, o sea, por lo general, la población de un Estado o determinado grupo de ella.

### La dependencia y sus gradaciones

Después de efectuar el análisis sintético del concepto de la dependencia, a los efectos de facilitar la exposición, Puig elabora una suerte de tipología de la dependencia. De acuerdo a la misma se podría facilitar la comprensión de los procesos que, desde este punto de vista está viviendo América Latina.

Las situaciones reales a las que es susceptible de aplicación esta categoría pueden teóricamente ir desde la dependencia hasta la autonomía totales. Sin embargo, y tal como sucede con los metales o metaloides que raras veces se encuentran en la naturaleza en estado puro, es prácticamente imposible que se den en la realidad situaciones totales de dependencia y autonomía. Si es posible aislar gradaciones dentro de la escala que va desde la autonomía pura (si bien teórica) hasta la dependencia pura (también teórica).

Puig, según De Marsilio, comienza con una caracterización sociológica del Sistema Internacional en la que se describe como una estructura jerárquica en la que existen quienes adoptan, quienes ejecutan y quienes cumplen decisiones (gobernantes de los Estados Potencias, mandatarios de los demás Estados –también pueden considerarse en esta categoría a los responsables de las organizaciones internacionales y de Corporaciones Transnacionales- y por último todos los individuos, en este orden jerárquico solo son ficciones encubridoras de la realidad las nociones de "igualdad soberana"; unidades de un sistema funcionalmente indiferenciadas, aunque distintas por sus capacidades, y otras de igual índole. (De Marsilio, E.G. 1993)

Esta caracterización del Sistema Internacional haría pensar que no existen márgenes de autonomía para aquellos Estados que no son grandes potencias, sin embargo es aquí donde un país dependiente tiene una opción por un mayor o menor grado de autonomización, aquí es donde entra el concepto de elites funcionales las cuales son las responsables de actuar e interactuar entre "agentes homogéneos (verdaderos primus inter pares) y "Grandes Poderes", pero cuan grande será esa posibilidad de actuación autónomica respecto de los Estados Unidos.

El aporte de Puig se centra en el estilo o práctica autonomista que deben adoptar los países de América Latina frente al Estado Hegemón.

En las consideraciones de la teoría de la autonomía, Puig se fundamenta en dos aspectos centrales:

- 1) La práctica autonomista
- 2) Viabilidad, autonomía e integración.

### 1) La práctica autonomista

De acuerdo a Puig, se entiende por autonomía de un Estado “la máxima capacidad de decisión propia que se puede lograr, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real”, es decir que debe ser fiel reflejo de la profunda percepción que de la realidad internacional tengan las elites funcionales, en este caso las mismas deben considerar acumular poder, ya que “todo proyecto autonomista requiere movilizar recursos de poder”. Este es uno de los aspectos mas relevantes del marco teórico en el análisis ya que comienza a utilizar la variable contexto a los efectos de no reificar un cuerpo de teoría, haciendo que la realidad se ajuste a esta y no en sentido inverso como debería ser. Es decir que la Autonomía (variable dependiente) estaría en parte explicada con el ambiente internacional en cuanto variable independiente.

Se puede observar aquí que la autonomía de las decisiones de un Estado, debe estar en relación con la situación internacional imperante, que jugaría como variable independiente.

El modo de analizar la Política Exterior Argentina, con aportes serios desde el punto de vista teórico, pareciera nacer en nuestro país a partir de lo que se ha dado en llamar el realismo periférico, sustento teórico a la Política Exterior del gobierno de Menem. En coincidencia con Bernal Meza podemos afirmar que es indudable que la primera referencia a modelos teóricos locales han sido los aportes de Juan Carlos Puig con su doctrina de la autonomía. (Bernal Meza, R., 1994)

Siguiendo a Puig se pueden detectar distintos grados de dependencia-autonomía en los países de la periferia. De acuerdo a lo expuesto podría decirse con referencia a América Latina, se dan fundamentalmente cuatro estadios: dependencia para colonial, dependencia nacional, autonomía heterodoxa y autonomía secesionista.

#### a) *Dependencia para - colonial*

“En este escalón, el Estado posee formalmente un gobierno soberano (o sea, órganos nacionales de decisión) y no es una colonia, pero en realidad los grupos que detentan el poder efectivo en la sociedad nacional no constituyen otra cosa que un apéndice del aparato gubernativo o de la estructura del poder real de otro Estado (la metrópoli, la potencia dominante, o el centro imperial)”.

Esta dependencia se dio en los inicios de la independencia de los países latinoamericanos en los comienzos del siglo XIX y en los países africanos durante el proceso de descolonización en la década del 60.

#### *b) Dependencia nacional*

"La dependencia es nacional cuando los grupos que detentan el poder real, racionalizan la dependencia y, por lo tanto, se fijan fines propios que pueden llegar a conformar un "proyecto nacional" compartido globalmente en sus rasgos esenciales". A este tipo de dependencia Félix Peña la denomina "dependencia consentida".

Esta dependencia se dio en Argentina con el "Proyecto de la Generación del 80" que permitió la inserción del país como "socio privilegiado" del país hegemón de la época, el Reino Unido y alcanzar los mayores niveles de crecimiento ubicándose entre los cinco primeros países del mundo.

#### *c) Autonomía heterodoxa*

"En este estadio, los supremos repartidores nacionales del Estado que forman parte de un bloque siguen aceptando la conducción estratégica de la potencia dominante, pero discrepan abiertamente con ella por lo menos en tres cuestiones importantes: 1) En el modelo de desarrollo interno que puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli; 2) en las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas y 3) en el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque. En otras palabras, el autonomista heterodoxo no acepta que se impongan dogmáticamente, en nombre del bloque, apreciaciones políticas y estratégicas que sólo consulten el interés propio de la potencia hegemónica".

Existen muchos casos en América Latina y en el mundo de este tipo de autonomía. Podemos recordar entre ellos el caso Argentino (1945-1955) y (1973-1976), el gobierno peruano del general Juan Velasco Alvarado de 1968, el ejemplo de Francia en la época de De Gaulle.

#### *d) Autonomía secesionista*

"La secesión significa el desafío global. El país periférico corta el cordón umbilical que lo unía a la metrópoli: sus repartidores supremos deciden sin tener en cuenta, espontánea u obligatoriamente, los intereses estratégicos globales de la potencia dominante como conductora del bloque del cual se retira".

Los ejemplos de esta autonomía se pueden tomar en la historia de los Estados Unidos y su disputa con el Reino Unido en áreas como América Central. Dentro del bloque soviético los ejemplos los encontramos en los casos de Yugoslavia 1948, China 1960. En el bloque encabezado por los Estados Unidos, el ejemplo más típico es Cuba, a pesar del éxito de la actitud

contestataria del país caribeño no permitió sin embargo su completa autonomía ya que se ligó al otro bloque.

El otro aspecto considerado por Puig es el de la viabilidad, autonomía e integración.

## 2) Viabilidad, autonomía e integración

El paso de la dependencia a la autonomía sólo se puede lograr, según Puig, en la medida que los países avancen en materia de su propia viabilidad, lo cual supone, no sólo recursos suficientes mínimos, sino también, y sobre todo, élites funcionales, o sea, decididas a emprender el camino de la autonomía.

“es preciso no confundir medidas aperturistas, de ampliación de mercados, contestatarias de la potencia dominante en planos restringidos de expansión nacional, con auténticas estrategias autonomistas, las cuales suponen un grado aceptable de congruencia y complementación entre los diversos regímenes societales, a saber según Jaguaribe, el de valores, el de participación, el poder y la propiedad(...) Pretensiones autonomistas, ineludiblemente competitivas en lo económico y lo estratégico con las naciones industrializadas, no pueden sostenerse en América Latina, sin modelos de desarrollo interno congruentes y sin estar afincadas en la solidaridad estratégica, que no es ocasional y especulativa, con países que aspiran a lo mismo”.

Con relación a la integración Puig expresa:

“la integración en sí misma tampoco es autonomizante. En el fondo es instrumental y su sentido dependerá del objetivo que se fije. Tal vez porque los objetivos no fueron propiamente autonómicos es que no han avanzado decididamente los procesos de integración en América Latina”.

## 2. Aplicación del marco teórico a la Política Exterior Argentina

Para comprender la situación y el rol de los actores nacionales e internacionales, creo conveniente en este apartado determinar que entendemos como Política Exterior:

consideramos la política exterior como

“aquella parte de la política general formada por un conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (Calduch

Cervera, R. 1993:4)

### **Gobierno de Néstor Kirchner. Autonomía heterodoxa.**

Podemos determinar durante la gestión de Nestor Kirchner dos períodos diferenciados: desde el comienzo de su gestión hasta la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en noviembre de 2004 y desde la IV Cumbre hasta los meses finales de su mandato.

#### **2.1. Primer período**

##### *Privilegiar las relaciones con Estados Unidos y Brasil.*

En este trabajo y de acuerdo al marco teórico que establece una relación con el estado hegemón, nos ocuparemos de las relaciones de Argentina con Estados Unidos.

El primer período de la gestión de Kirchner comprende desde el 25 de mayo de 2003 hasta noviembre de 2004.

En esta primera etapa se computan dos encuentros presidenciales que de acuerdo a nuestra impresión fueron muy favorables para los objetivos de Argentina en esos momentos, teniendo en cuenta que la Política Exterior de Kirchner priorizaba en este período una renegociación de la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional así también como con acreedores privados.

##### *Primera y segunda reunión con el presidente George W. Bush*

Poco afecto a reuniones internacionales, el presidente Kirchner había programado tener un encuentro con el presidente de los Estados Unidos, George W. Bush aprovechando su asistencia a la reunión anual de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Sin embargo Bush adelantó ese encuentro para el 23 de julio de 2003. Busso interpreta que el país del norte quería cortar la posibilidad de un giro europeo en la Política Exterior Argentina (Busso A. 2006:48)

Podríamos decir que el tema principal de la reunión celebrada entre ambos mandatarios estaba relacionada con las negociaciones que mantenía Argentina con el FMI, y como en este contexto, Estados Unidos apoyaría las gestiones de nuestro país en el organismo. Otro tema sobre el cual ambos mandatarios reconocieron la necesidad de colaboración, estaba relacionado con la lucha contra el terrorismo.

Para evitar confusiones el presidente Kirchner manifestó que la inserción de Argentina con el mundo se realizaría a través del MERCOSUR.

En esta primera visita a los Estados Unidos, el presidente Kirchner se reunió con los principales directivos de empresas norteamericanas con inversiones en Argentina nucleados en el Consejo de las Américas. En esta ocasión los empresarios manifestaron su preocupación sobre los contratos de las empresas privatizadas durante el gobierno de Menem, la ley de patentes,

los impuestos y las retenciones.

Entre las otras actividades desarrolladas en Nueva York tiene significado la visita realizada a la zona donde estaban las torres gemelas y además una reunión con las organizaciones judías argentinas y americanas preocupadas por la lentitud jurídica del caso AMIA.

El segundo encuentro presidencial entre ambos mandatarios, se concretó en Monterrey, México con motivo de la Reunión Extraordinaria de las Américas. Se preveía que los temas de la agenda estaban relacionados a cuestiones bilaterales y la lucha contra el terrorismo.

Sin embargo el presidente de Estados Unidos estaba más preocupado por la situación de la región, como por ejemplo el crecimiento de Evo Morales en Bolivia y las relaciones de Argentina con Cuba y Venezuela. Desde el punto de vista bilateral generaba cierta alarma en Estados Unidos, la propuesta del gobierno argentino de una quita del 75 % de la deuda en default.

Bush ratificó el apoyo de su gobierno a la Argentina en las negociaciones con el FMI y con los privados, pero también reclamó muestras de buena voluntad. Felicitó a Kirchner por su lucha contra la corrupción y este le comentó que había firmado un decreto por se impedía el ingreso a los Estados Unidos de funcionarios corruptos. (Busso, A. 2006:56)

Surge de este encuentro que ambos mandatarios tenían para la reunión objetivos distintos. El presidente argentino estaba preocupado por los problemas económicos, fundamentalmente relacionados con la deuda externa, en cambio el presidente Bush estaba tratando de resolver los problemas de la región, sobre los cuales todavía no había tomado real dimensión, preocupado por la situación en Medio Oriente y su guerra contra el terrorismo.

En su alocución en la cumbre de Monterrey, el presidente argentino, Néstor Kirchner reclamó que el gobierno de los Estados Unidos lidere un proceso de ayuda para permitir el crecimiento de los países de la región. "Necesitamos que América mire a América". El crecimiento de los países en desarrollo solo se logrará mediante sustanciales rebajas en sus deudas. Sin desarrollo sustentable las crisis institucionales y las caídas de los gobiernos democráticos seguirán siendo moneda corriente en nuestro continente. La gobernabilidad democrática está definitivamente vinculada con la viabilidad económica y la inclusión social.

El presidente argentino estaba proponiendo un plan Marshall para la región.

Coincidimos con el enfoque que determina que en términos generales, durante este período se privilegió la relación con Estados Unidos y Brasil en desmedro de la relación con Europa. (Informe sobre la Política Exterior del Gobierno Argentino 25 de mayo de 2003 al 1 de marzo de 2004: 5)

De la misma manera Busso manifiesta que entre los gobiernos anteriores y la administración Kirchner, no existió una ruptura o cambio estructural de la política exterior hacia los Estados Unidos, sino una estrategia de ajuste. (Busso A. 2006:124)

## 2.2 Segundo período del gobierno de Kirchner

### *Guerra fría con Bush, coexistencia pacífica con inversores*

Luego del primer período, las relaciones entre Argentina y los Estados Unidos se tensionaron de manera terminante por las divergentes propuestas de Bush y de Kirchner. A pesar de ello el gobierno argentino seguía empeñado en lograr una mayor inversión de capitales norteamericanos en el desarrollo del país.

La IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata, Argentina los días 4 y 5 de noviembre de 2005 marcaría un quiebre en la relación entre los países de América, como también entre Estados Unidos y Argentina. El principal tema de disputa fue la propuesta emanada por el gobierno norteamericano en la Administración Clinton de 1994, continuada durante la presidencia de George W. Bush de crear una Zona de Libre Comercio de las Américas, conocida como ALCA.

Varios países insistieron en la propuesta de crear una Zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA) entre ellos Canadá, Estados Unidos, México y Panamá. El presidente de México, Vicente Fox habló elogiando al ALCA luego de la experiencia de su país en el NAFTA. El presidente, Kirchner argumentó que su pensamiento era absolutamente diferente al del presidente de México, justificando que el ALCA no era el tema de la convocatoria de esta cumbre.

Panamá solicitó un párrafo sobre el ALCA en la Declaración Final. La intervención del presidente de los Estados Unidos, George W. Bush apoyó la sugerencia de Panamá manifestando que esa era la voluntad del pueblo.

Los presidentes de México y Chile trataron de interpretar la postura del presidente Kirchner en la IV Cumbre de las Américas. La conclusión expresada por Lagos y Fox, fue que el presidente Argentino estaba con Bush y con Chávez. A uno le debe el apoyo en la negociación de la deuda externa en el FMI y al otro le debe inversiones y ayuda, cuando Argentina pasaba por una época de crisis desde fines del 2001. (Elias, J, 2005)

Con motivo de la IV Cumbre de las Américas, los presidentes de Argentina y Estados Unidos se encontraron por tercera vez. El presidente Bush felicitó a Kirchner por la recuperación de la economía Argentina, aunque exigió mayor seguridad jurídica. Kirchner apuntó al poder norteamericano diciendo que Estados Unidos como potencia hegemónica, tiene un papel central en el desarrollo del continente. Tuvieron visiones opuestas sobre los objetivos del FMI, el papel que debe desempeñar Estados Unidos en la región y la zona de libre comercio de las Américas (ALCA).

El presidente de la Argentina criticó el papel desempeñado por el FMI. "Lamentablemente —dijo— no contamos con la ayuda del FMI, que sí apoyó hasta semanas antes del colapso el sistema de convertibilidad" La crítica al FMI, fue expresada por el presidente Kirchner, en distintos ámbitos nacionales e internacionales, desde los inicios de su gestión.

El presidente Bush le comentó "Veo que desde la primera vez que nos vimos algunas cosas cambiaron y otras siguen igual: la economía de su país está mucho mejor y su humor con el Fondo sigue intacto". (Rodríguez Yebra, M.: 2005:1)

En el discurso de apertura de la IV Cumbre de las Américas, el presidente Kirchner reiteró algunos conceptos vertidos en la reunión con Bush. Con referencia al FMI dijo:

"Lamentablemente no contamos con la ayuda del FMI, que sí apoyó hasta semanas antes del colapso el sistema de convertibilidad. En un gesto perverso, se le dieron fondos frescos a un gobierno que seguía gastando. Nosotros no hemos solicitado nuevos préstamos ni obviamente pensamos hacerlo. Para la Argentina que corría al abismo hubo ayuda. Para el país que quiere salir de la crisis cumpliendo sus obligaciones no. Merecería que García Márquez le dedicara un párrafo de su 'realismo mágico'".

Expresó que espera negociar con el FMI sin condicionamientos y desea una reforma del organismo para que cumpla el rol anticíclico para el que fue creado.

Con referencia a los Estados Unidos al encuentro bilateral con Bush: "Creo que por las cuestiones de liderazgo, Estados Unidos tiene una responsabilidad ineludible e inexcusable para darles fin a las asimetrías en el continente".

Agregó que las políticas de Washington provocaron miseria, la caída de gobiernos democráticos y situaciones de inestabilidad. "Llegamos a un resultado paradójico: en nombre de la democracia tenemos menos democracia".

Haciendo un repaso de logros del país en economía manifestó que ello fue posible alejándose del Consenso de Washington cuyos postulados fueron un fracaso.

Con respecto al ALCA el presidente Kirchner dijo que no puede ser un camino de una sola vía y de prosperidad en una sola dirección. Se debe contemplar salvaguardias y compensaciones para las naciones que sufran atrasos. "Nuestra pertenencia al MERCOSUR y a la Comunidad Sudamericana de Naciones es primordial". No dejó de mencionar los subsidios agrícolas de los países desarrollados como una traba a la libertad de comercio que tanto precisan.

Dentro de este contexto se creía que la IV Cumbre de las Américas concluiría sin una declaración final. Sin embargo en el texto quedó reflejada la postura de las dos posiciones enfrentadas, por un lado los países liderados por Estados Unidos y por otro el MERCOSUR.

Los países liderados por Estados Unidos reconocen las dificultades que ha tenido el proceso de negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y como así también la contribución significativa que los procesos de integración económica y la liberalización del comercio en las Américas pueden y deben aportar al logro de los objetivos de la Cumbre de crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. Por ello, mantenemos

nuestro compromiso con el logro de un Acuerdo ALCA equilibrado y comprensivo, dirigido a la expansión de los flujos comerciales y, en el nivel global, un comercio libre de subsidios y de prácticas que lo distorsionen, con beneficios concretos y sustantivos para todos, teniendo en cuenta las diferencias en el tamaño y nivel de desarrollo de las economías participantes, y las necesidades especiales y el tratamiento especial y diferenciado de las economías más pequeñas y vulnerables.

Por su parte los países miembros del MERCOSUR sostienen que todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo, con acceso efectivo de los mercados, libre de subsidios y prácticas de comercio distorsivas y que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías.

En función de lo expuesto se coincidió en explorar ambas posiciones a la luz de los resultados de la próxima reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC). A tal efecto el gobierno de Colombia realizará consultas con miras a una reunión de responsables de negociaciones comerciales.

Debe agregarse que paralelamente a la IV Cumbre de las Américas, se realizó en Mar del Plata la III Cumbre de los Pueblos de América el 4 de noviembre de 2004. En la Declaración final manifestaron su oposición al ALCA y el apoyo a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA).

Después de Mar del Plata las críticas de Kirchner hacia los Estados Unidos se acentuaron a nivel interno como internacional, pareciendo indicar una mayor inserción hacia la Unión Europea. Este hecho quedó reflejado en la visita realizada a España el 22 de junio de 2006. En esa ocasión pronunció un discurso en el Parlamento, donde manifestó:

“Nosotros aspiramos a profundizar a través de España el diálogo con la Comunidad Económica Europea, en general la participación de Estados Unidos en la región es fría, no tenemos discusiones de integración muy fuertes porque los procesos de integración que se nos propone no son auspiciosos para nuestra región, y en momentos más difíciles o tuvimos que superarlos solos o como en el caso de España, que tuvo una correctísima actitud con Argentina, o algún otro país que en su momento también ayudó y trató de colaborar en situaciones muy difíciles. A nuestro juicio quien tendría que cumplir ese rol en la región no lo cumple, entonces evidentemente tenemos que tratar de generar otros canales y tenemos mucha esperanza”.

Mencionó la situación financiera de Argentina en estos términos: “Hemos renegociado nuestra deuda privada que significó un ahorro para el país de 67.000 millones de dólares; nosotros debíamos 100.000 millones de dólares en la deuda privada y hemos pagado al Fondo Monetario Internacional”.

Se debe aclarar que la deuda contraída con el Fondo Monetario Internacional, ascendía a

9.810 millones de dólares. El anuncio del pago al FMI se realizó el 14 de diciembre de 2005 y se efectivizó el 3 de enero de 2006. (Fernández Alonso J.2006)

Se entendía que la inserción de Argentina a nivel internacional estaba más ligada a partir de entonces con la Unión Europea.

Sin embargo, la línea de política económica no tenía un solo perfil. Asiduo concurrente a las reuniones anuales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Néstor Kirchner, aprovechó en 2006, para realizar una visita a la Bolsa de Valores de Nueva York. Primero mantiene una reunión con empresarios de Estados Unidos con inversiones en Argentina como la Occidental Petroleum (Oxy), AES, Barrick Gold, Lockheed, Eaton Park, Tenaris y Exxon. Les manifestó que el país ofrece "reglas claras" para invertir y que el gobierno no va a abandonar la estabilidad, la previsibilidad, el superávit fiscal y el desendeudamiento. Definió su política económica diciendo: "Me acusaron de ser heterodoxo y progresista, pero elegimos no seguir políticas que eran aceptadas por algunos organismos de crédito multilaterales y nos fue bien".

En términos casi similares repitió los conceptos pronunciados con anterioridad en el Parlamento español:

"Nosotros en la Argentina somos absolutamente heterodoxos, hemos aprendido que las ortodoxias extremas siempre nos han llevado a fracasos muy grandes, entonces vamos adecuando los funcionamientos en el marco de un proyecto estratégico a las necesidades globales que tiene el país y no nos está yendo mal".

Kirchner concluyó su visita a la Bolsa haciendo sonar la campana de inicio de las operaciones, junto a su esposa y del CEO de la Bolsa, John Thain. De acuerdo al periodista Rodríguez Yebra, el Presidente Kirchner cumplió su mayor acto de fe capitalista en el centro mismo del poder financiero mundial". (Rodríguez Yebra, Martín 2006).

El diario "La Nación" consigna que los dos diarios más leídos en Estados Unidos, criticaron la visita de Kirchner a la Bolsa. En realidad, se puede decir que no solo criticaron al presidente argentino, sino también a la Bolsa de Nueva York por recibirlo. The Wall Street Journal recordó que Argentina anunció el default a fines de 2001, confiscó depósitos bancarios y congeló las tarifas.

Podemos dejar establecido que la Política Exterior de Kirchner con relación a los Estados Unidos y dentro de las categorías expresadas por Puig, este gobierno se ajusta a la autonomía heterodoxa. A esa misma conclusión hemos llegado con la participación del sociólogo Mauricio Follari en la ciudad de Mendoza, Argentina.

Se puede concluir que tomamos las condiciones que caracterizan la autonomía heterodoxa tenemos que demostrar que las acciones del gobierno de Kirchner se ajustan a las condiciones expuestas para esta categoría: los supremos repartidores nacionales del Estado siguen aceptando la conducción estratégica de la potencia dominante.

Como habíamos señalado de acuerdo a los modelos presentados por Puig, en la autonomía heterodoxa los supremos repartidores nacionales del Estado que forman parte de un bloque o país, siguen aceptando la conducción estratégica de la potencia dominante.

Sin tratar de ser exhaustivos se mencionan a continuación determinadas acciones y documentos que reflejan una mayor sintonía por parte de Argentina para aquellos cuestiones que tenían gran significación para los Estados Unidos fundamentalmente desde el punto de vista estratégico.

De acuerdo a Busso, en el mes de marzo de 2006 se otorgó respaldo desde el Poder Legislativo a dos leyes reclamadas por los Estados Unidos. En la Cámara de Diputados se aprobó y convirtió en ley dos convenios internacionales contra el terrorismo: Convención Internacional para la Represión del Financiamiento al Terrorismo Aprobada por la Organización de las Naciones Unidas.

- Convención Interamericana contra el Terrorismo de la Organización de Estados Americanos que había sido firmada en Bridgetown, Barbados, en junio de 2002.

- En mayo de 2005 el titular de la AFIP, Alberto Abad y el embajador, Lino Gutiérrez, en representación del Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos, firmaron el convenio por medio del cual Argentina se constituyó en el primer país latinoamericano en sumarse a la iniciativa de seguridad de los contenedores. El embajador Lino Gutiérrez afirmó que este acuerdo es un hito de las relaciones de ambos países y Argentina es el primer país latinoamericano en implementar este programa de seguridad portuaria que es uno de los aspectos vitales en la lucha antiterrorista.

- La X reunión del Grupo de Trabajo Bilateral sobre Defensa entre Argentina y Estados Unidos en 2004 dio como primer resultado una profundización de la cooperación y del apoyo de Estados Unidos a los programas de entrenamiento y capacitación de los argentinos en materia de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Desminado humanitario, Medio Ambiente, Cooperación para la Defensa, Ciencia y Tecnología, Asistencia a la seguridad y Capacitación de Civiles. Los sub grupos encargados de cada uno de estos temas establecieron un programa anual de actividades, su coordinación y seguimiento correspondiente.

- El gobierno argentino firmó en noviembre de 2004 una Carta de Acuerdo sobre Control de Tráfico de Drogas y aplicación de la Ley con Estados Unidos. Este acuerdo permite a nuestro país recibir asistencia por parte de Estados Unidos destinada al control del tráfico ilícito de estupefacientes. Por medio del primer instrumento complementario firmado con el gobierno de Estados Unidos se acordó un aporte de cien mil dólares para Argentina.

- Acuerdo espacial firmado en marzo de 2004 entre la CONAE y la NASA.

- Como resultado del buen estado de las relaciones en el ámbito de la cooperación para la Defensa, durante la visita en marzo de 2005, del Ministro de Defensa de los Estados Unidos,

Donald Rumsfeld se avanzó en cuestiones de interés a través de acuerdos de cooperación para la defensa que incluían fondos para el financiamiento de tecnología misilística y aeroespacial argentina.

- En este contexto un caso especial es Haití. En los primeros meses de marzo de 2004 Haití vivía un estado de convulsión interna que trajo como consecuencia el retiro del país del presidente Jean Bertrand Aristide. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ante esta situación crea una Fuerza Multinacional Provisional por resolución 1529 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, llegando a ese país en marzo de 2004. Las fuerzas estaban compuestas por soldados de estados Unidos, Francia, Canadá y Chile. A los tres meses de iniciada la operación estas tropas se repliegan y se crea una Misión de Estabilización como la primera Operación de Mantenimiento de Paz en la región, aprobada por resolución 1542 del Consejo de Seguridad, denominada MINUSTAH. La fuerza estaba compuesta por contingentes de Argentina, Brasil y Chile. El Congreso argentino aprobó la participación de nuestro país en Haití luego de largas discusiones. Los que se oponían partían del supuesto de que esta participación era un pedido de Estados Unidos y que Argentina lo hacía para congraciarse con aquel país por no participar en Irak.

Durante la visita en marzo de 2005 del Ministro de Defensa de los Estados Unidos, Donald Rumsfeld, dijo que "Argentina está jugando realmente un rol vital en las fuerzas Multinacionales de mantenimiento de la paz en Haití (...) Es un importante servicio al hemisferio, de lo que los argentinos pueden estar orgullosos".

Se puede interpretar que frente a la guerra contra el terrorismo, Estados Unidos, fundamentalmente por su actividad en Medio Oriente, los países de la región pudieran ocuparse de estas Operaciones de Paz, como fuerzas de reserva.

Dentro de la dimensión estratégico –militar más allá de las diferencias en torno a la guerra en Irak y las inmunidades solicitadas por Estados Unidos para sus soldados este ha sido un espacio de mayor continuidad con la década de los 90. (Busso, A. 2006:98 y 197)

Tal como habíamos expuesto en la autonomía heterodoxa se sigue aceptando la conducción estratégica de la potencia dominante, pero se discrepa abiertamente con ella por lo menos en tres cuestiones importantes: 1) En el modelo de desarrollo interno que puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli; 2) en las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas y 3) en el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque.

A. 1) En el modelo de desarrollo interno que puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli;

En palabras del presidente Néstor Kirchner en el Parlamento español el 22 de junio de 2006 queda claro que el modelo argentino no se correspondía con el de la metrópoli.

“Nosotros en la Argentina somos absolutamente heterodoxos, hemos aprendido que las ortodoxias extremas siempre nos han llevado a fracasos muy grandes, entonces vamos adecuando los funcionamientos en el marco de un proyecto estratégico a las necesidades globales que tiene el país y no nos está yendo mal”.

Se debe recordar aquí las críticas realizadas por el Presidente Kirchner en distintos foros nacionales e internacionales sobre la postura del Fondo Monetario Internacional.

También ha dejado debidamente aclarado el fracaso que significó para los países de América Latina la aplicación del primer Consenso de Washington.

A. 2) En las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas;

Argentina junto a otros países como por ejemplo Chile y México, en esos momentos miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se opusieron a la invasión de Estados Unidos a Irak ya que no contaba con la aprobación del Consejo de Seguridad de la organización internacional.

A. 3) En el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del país o del bloque.

Si bien este aspecto no ha sido desarrollado en el trabajo se puede abrir una línea de investigación para observar cuales en la actualidad el interés nacional de los Estados Unidos y el interés nacional de nuestro país. Este aspecto guarda relación con una política más autónoma del Estado Hegemón ya que el interés nacional de Estados Unidos como un país con un estrategia global no puede ser igual al interés nacional de un país como Argentina que no posee atributos de alcance universal.

El gobierno de Kirchner, autonomista heterodoxo no acepta que se impongan dogmáticamente, apreciaciones políticas y estratégicas que sólo consulten el interés propio de la potencia hegemónica.

De acuerdo a los modelos de Puig el gobierno de Kirchner se ajusta más a la autonomía heterodoxa.

## Referencias

Arando, Ramón Alberto (2004): "La política exterior argentina: de Menem a Kirchner" en Revista "Relaciones Internacionales" N° 27. La Plata, Argentina: junio – noviembre de 2004.

Bernal Meza, Raúl y Kumar Saha, Suranjit (2005): *Economía Mundial y Desarrollo Regional*. Buenos Aires: Nuevo Hacer.

Bernal Meza, Raúl (2005): *América Latina en el Mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Nuevo Hacer.

Bernal Meza, Raúl (1994): *América Latina en la Economía Política Mundial*. Buenos Aires: G.E.L.

Bologna, Alfredo Bruno (2001): "El modelo neoliberal a través del Consenso de Washington" en "El Economista". Buenos Aires, 4 de mayo de 2001.

Bologna, Alfredo Bruno (1993): "Haití: hora cero" en Diario "La Capital". Rosario, 12 de febrero de 1993.

Bologna, Alfredo Bruno (1991): "Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem" en Cuadernos de Política Exterior Argentina. Rosario: Ediciones Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).

Bologna, Alfredo Bruno (1987): "Teorías y propuestas de relaciones internacionales para los países sur" en Cuadernos de Política Exterior Argentina. Rosario: Ediciones Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Documento de Trabajo N° 1.

Borón, Atilio (1991): "Las desventuras del 'realismo periférico'" en *América Latina/ Internacional*. Buenos Aires: FLACSO. Volumen 8 N° 29.<sup>1</sup>

Busso, Anabella y Bologna, Alfredo Bruno (1994): "La Política Exterior Argentina a partir del gobierno de Menem" en Varios Autores: *La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Rosario: Ediciones CERIR.

Busso, Anabella y Pignatta, María Eva (2006): "Las relaciones Argentina-Estados Unidos después de la negociación de la deuda. Continuidades estructurales, gestos reactivos y cuestio-

1 En una obra posterior de Escudé, expresa "¡Que sociedad, aquella que fue capaz de generar aquel debate!" (Se refiere a la polémica por la denominada teoría del realismo periférico). Ningún país de la América Latina tuvo, en ningún momento de su historia, un intercambio sobre la teoría de la Política Exterior y las relaciones internacionales que fuera tan rico y fecundo como el sostenido en la Argentina durante las décadas de los 80 y los 90, primero desde ámbitos como el Instituto Di Tella y FLACSO Buenos Aires, y luego enriquecido por los principales referentes e la disciplina en las universidades nacionales de Buenos Aires, Rosario, Córdoba y Tandil. Ya en la década de 1990, desde el CERIR de la Universidad Nacional de Rosario fueron protagonistas de este debate Alfredo Bruno Bologna, Anabella Busso, Miryam Colacrai y Gladys Lechini de Álvarez. Raúl Bernal Meza acaudilló la participación desde el CERIAL de la ciudad de Mendoza y también desde la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aire (Tandil). Carlos Juárez Centeno hizo lo propio desde el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. Y en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, hubo núcleos como el dirigido por Alfredo Rizzo Romano y Artemio Luis Melo, bajos los auspicios de CONICET. (ESCUDE, Carlos (2005): *El Estado Parasitario*. Buenos Aires.)

nes irresueltas” en Anuario en Relaciones Internacionales. La Plata.

Busso, Anabella<sup>2</sup> (2006): La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que ruptura. Rosario: Ediciones CERIR y Universidad Nacional de Rosario Editora. Tomo IV, Volumen II.

Busso, A. (2001): “Las relaciones argentino-norteamericanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión De la Rúa. Entre la continuidad y las condicionantes domésticos” en Autores Varios: La Política Exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia? Rosario: Ediciones CERIR, Tomo III.

Busso, A. (1998): “Las relaciones Argentina-Estados Unidos durante el segundo gobierno de Menem: de la creación de un marco jurídico de alineamiento a la negociación de cuestiones puntuales” en Autores Varios: La Política Exterior Argentina 1994-1997. Rosario: Ediciones CERIR.

Busso, A. (1994): “Menem y Estados Unidos: un nuevo rumbo en la Política Exterior Argentina” en Autores Varios: La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato. Rosario: Ediciones CERIR..

Busso, A. (1993): “La Política Exterior Argentina hacia los Estados Unidos 1989-1993: reflexiones para su análisis” en Cuadernos de Política Exterior Argentina. Rosario: CERIR.

Calduch Cervera, Rafael (1993): Dinámica de la Sociedad Internacional. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.

Caputo, Dante (1986): Disertación en la Jornada Académica “30 meses de Política Exterior en Democracia”. Carrera de Ciencias Políticas de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 4 de junio de 1986. Mimeo

Ceron, Pablo (1991): “El canciller dice” en Diario “Clarín”: Buenos Aires 23 de setiembre de 1991 p.12. “Di Tella en Nueva York” en Diario “Extra”: Buenos Aires 23 de setiembre de 1991.

Cisneros, Andrés (comp.) (1998): Política Exterior Argentina (1989-1999) Historia de un éxito. Buenos Aires: Centro de Estudios de Política Exterior del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

Colacrai, Miryam (1992): Perspectivas teóricas en la Bibliografía de la Política Exterior Argentina en Russell, Roberto (Editor) Enfoques teóricos para el estudio de la Política Exterior. Buenos Aires: G.E.L.

Colacrai, Miryam: Pensar la Política Exterior desde una lectura renovada de la “Autonomía” en Autores Varios, La política exterior del gobierno de Kirchner. Rosario: Ediciones CERIR. Universidad Nacional de Rosario Editora. Volumen I, Tomo IV.

Dallanegra Pedraza, Luis (1989): “Bases para una teoría de las Relaciones Internacionales desde la visión de los Países Sur” en Revista Signos. Buenos Aires.

---

2 En sus investigaciones nos hemos basado para este trabajo. La investigadora realiza dentro del CERIR el seguimiento de la Política Exterior Argentina con Estados Unidos.

De Marsilio, Ernesto Gastón (1993): *Teoría de la Autonomía: bases para las política exteriores de América Latina ¿Dos lecturas en un mismo sentido?* Inédito.

Diario "La Nación" (2005): "Chávez difundió un video la cumbre de Mar del Plata" Buenos Aires, 14 de noviembre de 2005, p.7.

Di Tella, Guido (1994): "La nueva política internacional". Conferencia pronunciada por el señor Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Ingeniero Guido Di Tella en la Universidad Católica Argentina el 29 de junio de 1994. Buenos Aires: publicada en el Boletín del Centro de Economía Internacional, N° 60, p.7

Elías, Jorge (2005): "El ALCA sigue trabando el documento final. Urgente gestión de Fox y Lagos". Diario "La Nación": Buenos Aires, 5 de noviembre de 2005.

Escudé, Carlos (1992): *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva Política Exterior Argentina*. Planeta. Buenos Aires.<sup>3</sup>

Escudé, Carlos (2004): "Kirchner es un hombre talentoso". Entrevista realizada por el periodista Daniel Leñini. Diario "La Capital". Rosario, 18 de enero de 2004. p.14.

Fernández Alonso, J. (2006): "La reinserción financiera como eje rector de la agenda externa argentina post default" en Autores Varios: *La política exterior del gobierno de Kirchner*. Rosario: Ediciones CERIR, Universidad Nacional de Rosario Editora.

Goldschmidt, Werner (1967): *Introducción al Derecho. La teoría trialista del mundo jurídico y sus horizontes*. Buenos Aires: Editorial Depalma.

Grupo Académico Binacional Colombia - Venezuela (1999): "Análisis de la Agenda del siglo XXI" en Revista "Análisis Político". Bogotá.

Lajtman, Ramón (1990): "Los pecados de la carne". Entrevista realizada al señor embajador de la República Argentina en Washington, Ingeniero Guido Di Tella. Diario "Página 12" Buenos Aires, 9 de diciembre de 1990, p.5

Puig, Juan Carlos (1988): "Política Internacional Argentina" en Perina, Rubén M. Y Russell, Roberto (Editores) *Argentina en el Mundo 1973-1987*. Buenos Aires: G.E.L.

Puig, Juan Carlos (1984a): "Introducción" en PUIG, Juan Carlos (comp.) *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*. Buenos Aires: G.E.L. Tomo I.

---

3 En la primer cita de este libro, "De la irrelevancia de Reagan y Alfonsín: hacia el desarrollo de un realismo periférico", en R. Bouzas y R. Russell (comp.) (1989): *Estados Unidos y la transición argentina*. Buenos Aires: Editorial Legasa, Escudé manifiesta: En este artículo atribuyo la paternidad de la expresión "realismo periférico" a Roberto Russell, cosa que generó la necesidad de más de una explicación por parte de mi estimado colega. Debo aclarar, pues, que aunque Roberto Russell pronunció las palabras "realismo periférico" en un seminario cerrado de 1987 en el Instituto Di Tella, el contenido que yo le di al concepto (y por lo tanto el concepto mismo así entendido) es enteramente mío. Yo me apropié entusiastamente de la feliz expresión acuñada por Russell, pero éste no tiene responsabilidad alguna por el aberrante contenido que yo la doté. Por otra parte, como homenaje a uno de los más democráticos y pluralista de los diarios argentinos, corresponde recordar que la primera síntesis publicada de los principios de política exterior que luego bauticé como "realismo periférico" apareció en un artículo mío titulado "Hacia una teoría de la autonomía nacional". Diario Río Negro, 18 de noviembre de 1986

Puig, Juan Carlos (1984b): "La Política Exterior Argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural" en Puig, J.C. (Comp.) América Latina: Políticas Exteriores Comparadas. Buenos Aires: G.E.L. Tomo I.

Puig, Juan Carlos (1980): Doctrinas internacionales y Autonomía Latinoamericana. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.

Puig, Juan Carlos (1971): "La vocación autonomista en América Latina: heterodoxia y secesionismo" en Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. N° 39/40. El esquema del régimen y la terminología fueron tomados de Goldschmidt, Werner (1958): La ciencia de la justicia (Dikelogía). Madrid: Aguilar.

Rodríguez Yebra, Martín (2005): "De cordial frialdad a moderada tensión". Diario "La Nación". Buenos Aires, 5 de noviembre de 2005, p.1

Rodríguez Yebra, Martín (2006): "Kirchner hizo promesas en Wall Street". Diario "La Nación". Buenos Aires, 21 de setiembre de 2006.

Russell, Roberto (2004): "Las relaciones argentino norteamericanas ¿El fin del desencuentro?" Buenos Aires: Cuadernos de trabajo. Instituto del Servicio Exterior de la Nación, disponible en [www.isen.gov.ar](http://www.isen.gov.ar). Citado por Aranda, Ramón Alberto (2004) "La política exterior Argentina: de Menen a Kirchner" en Revista "Relaciones Internacionales" La Plata: N° 27.

Russell, R. y Tokatlian, J (2003): El lugar de Brasil en la Política Exterior Argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

## Documentos

- Discurso del presidente Kirchner en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York, 14 de setiembre de 2005.

- Declaración Final de la III Cumbre de los Pueblos. Mar del Plata, 4 de noviembre de 2005 en Revista Realidad Económica. Buenos Aires, noviembre – diciembre 2005. N° 216 P.8

- Informe sobre Política Exterior del Gobierno Argentino (25 de mayo de 2003 al 1° de marzo de 2004) Revista Relaciones Internacionales La Plata, primer semestre de 2004. N° 26 (Segmento Digital)

- Segundo Informe sobre la Política Exterior del Gobierno argentino La Plata, marzo-setiembre 2004 en Revista "Relaciones Internacionales. La Plata, diciembre 2003- mayo 2004. N° 26

- Tercer Informe sobre la Política Exterior del Gobierno argentino. Setiembre 2004 – marzo 2005. Revista Relaciones Internacionales N° 28 (Segmento Digital) Primer Semestre 2005.

- Cuarto Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino. Marzo –setiembre 2005. Revista "Relaciones Internacionales". La Plata, segundo semestre 2005. N° 29

- Informe Anual sobre Política Exterior del gobierno argentino. (Marzo 2005 –marzo 2006) Anuario 2006. Instituto de Relaciones Internacionales. La Plata, 2006
- Cuarto Informe sobre Política Exterior del gobierno argentino. (Marzo-setiembre 2006. Revista Relaciones Internacionales N° 31 (Segmento Digital) La Plata, Segundo Semestre 2006.
- Séptimo Informe Semestral Política Exterior del gobierno argentino. Revista "Relaciones Internacionales" N° 32 (Segmento Digital) La Plata, primer semestre 2007.

## ESTADOS UNIDOS COMO ACTOR IMPERIAL: UNA REVISIÓN DEL DEBATE EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI<sup>1</sup>

### UNITED STATES AS AN IMPERIAL ACTOR: A REVIEW OF THE DEBATE IN THE BEGINNING OF THE 21ST CENTURY

Por Luciano Anzelini

UBA - INVESTIGADOR INSTITUTO GINO GERMANI FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - UNQ - UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

E-mail: luciano\_anzelini@hotmail.com

#### RESUMEN

El presente artículo efectúa un “estado del arte” del concepto de Imperio en su aplicación a las relaciones internacionales de los Estados Unidos en la etapa post - Guerra Fría. En virtud de presentar y ordenar el debate, se analizan las cinco escuelas de pensamiento más relevantes que han dado los primeros años del siglo XXI sobre el tema: neoconservadores, imperialistas liberales, realistas críticos, marxistas y negadores del imperio. Asimismo, en cada una de ellas se aborda la definición de Imperio, así como sus concepciones acerca de la naturaleza y la dinámica del poder imperial.

#### PALABRAS CLAVE

Imperio - Estados Unidos - Neoconservadores - Imperialistas liberales - Realistas críticos- Marxistas - Negadores del imperio - Poder Imperial

#### ABSTRACT

The present article makes an “state of the art” (theoretical background research) over the concept of Empire, making reference to the United States in the post Cold War order. In order to introduce and to conduct the debate, the article analyses the five most relevant schools of thought in the beginning of the XXI Century: Neocons, Liberal Imperialists, Critical Realists, Marxists and Imperial Deniers. Also, it will specify the definition of Empire, and the notions of the nature and dynamics of Imperial power for each one of the forementioned schools.

#### KEY WORDS

---

1 Este trabajo se basa en Anzelini, Luciano. (2008) *Estados Unidos e Imperio: una revisión del debate y sus implicancias para América Latina*. Tesis de Maestría en Estudios Internacionales. Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella.

Empire - United States - Neocons - Liberal Imperialists - Critical Realists - Marxists - Imperial Deniers - Imperial power

## RESUMO

Este artigo efetua um “estado da arte” do conceito de Império com relação aos Estados Unidos do ordenamiento pós Guerra Fria. Com o objetivo de apresentar e ordenar o debate, são analisadas as cinco escolas de pensamento mais relevantes que têm dado os primeiros anos do século XXI sobre o assunto: neoconservadores, imperialistas liberais, realistas críticos, marxistas e negadores do império. Assim mesmo, em cada uma delas se aborda a definição de Império, assim como suas concepções sobre a natureza e a dinâmica do poder imperial.

## PALAVRAS-CHAVE

Império – Estados Unidos – Neoconservadores – Imperialistas Liberais – Realistas Críticos – Marxistas – Negadores do Império – Poder Imperial.

## 1. Introducción

Un número nada despreciable de académicos ha estudiado la política exterior de las principales potencias del mundo echando mano al concepto de “imperio”. El empleo de esta categoría, al igual que la utilización de tantas otras en relaciones internacionales, ha sido y continuará siendo objeto de múltiples desavenencias. Esta falta de consenso entre los autores parecería ser una consecuencia directa de cierta predisposición de los cientistas sociales a definir los conceptos de acuerdo a sus necesidades coyunturales de investigación (Kotowski 2004).

Con la intención de ordenar el debate, en este ensayo utilizaremos el concepto de imperio para describir las relaciones internacionales de la principal potencia del planeta, los Estados Unidos, en el escenario de la post-Guerra Fria. En otras palabras, y siguiendo la clásica conceptualización de Giovanni Sartori (1970), limitaremos al máximo la denotación o extensión del término,<sup>2</sup> utilizándolo para referirnos con exclusividad a las relaciones de control político entre los Estados Unidos y otros estados del sistema internacional.<sup>3</sup> Al mismo tiempo, nos concentraremos en la intensión o connotación del concepto, es decir en las propiedades del fenómeno de

2 La denotación o extensión de un concepto, según Giovanni Sartori, refiere al conjunto de fenómenos a los que el mismo se aplica, mientras que la connotación o intensión es el conjunto de propiedades que ha de tener un fenómeno para ser designado con el concepto en cuestión.

3 Nos basamos en la definición provista por Michel W. Doyle, quien sostiene que “los imperios son relaciones de control político impuestas por ciertas sociedades políticas sobre la soberanía efectiva de otras” (Doyle 1986:19).

la expansión sin precedentes del poder internacional de los Estados Unidos.

Presentada así de manera esquemática nuestra unidad de análisis, es tiempo de hacer referencia a la meta general que aquí nos fijamos. En este sentido, es preciso señalar que la finalidad de este trabajo será la de analizar el "estado del arte" en relación con la aplicación del término "imperio" a las relaciones internacionales de los Estados Unidos. Este objetivo implicará una revisión pormenorizada de la literatura más reciente sobre el fenómeno imperial. Se trata, sin más, de establecer una serie de parámetros que faciliten el abordaje del concepto en los albores del siglo XXI.

La recensión del actual debate académico nos llevará, en primera instancia, a identificar cinco escuelas de pensamiento en relación con el uso del término imperio. Posteriormente, con el fin de precisar las características de cada escuela, recurriremos a tres variables a las que consideramos como las más relevantes a tal efecto. Nos ocuparemos, puntualmente, de la definición que brindan los autores, de su concepción acerca de la naturaleza del poder imperial y de su visión acerca de la dinámica de la expansión estadounidense.

En resumidas cuentas, será el ejercicio consistente en "cruzar" cinco escuelas (neoconservadores, imperialistas liberales, realistas críticos, marxistas y negadores del imperio) con tres variables (definición, naturaleza y dinámica) lo que nos permitirá aproximarnos a la actual discusión académica sobre el fenómeno imperial.

## 2. El debate actual. Imperio y escuelas

El debate acerca de si son los Estados Unidos un nuevo tipo de imperio es una cuestión que ha despertado infinitas discusiones. Desde aproximaciones que incorporan el concepto como una herramienta analítica dentro del campo académico-intelectual, hasta enfoques completamente ideologizados que usan el término con criterios facciosos o provocativos, la sucesión de interpretaciones sobre el carácter imperial de Washington se ha revelado como inagotable desde la conclusión de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, las diferencias se han agudizado aún más desde el fin de la Guerra Fría y, particularmente, a partir de los cambios sustanciales que ha experimentado la política exterior de los Estados Unidos tras los atentados terroristas del 11/9.

Pese a que esta diversidad de aproximaciones hace que se trate de un campo de discusión falto de acuerdos sustanciales, resulta un interesante desafío la búsqueda de organizarlo aunque sea mínimamente. Con este propósito, enumeramos a continuación cinco grupos de lecturas.

### *Neoconservadores*

El primer conjunto de autores contemporáneos que se refieren al imperio estadounidense son los neoconservadores. Los nombres que dan contenido a esta corriente de pensamiento son los de Víctor Davis Hanson (2005), Charles Krauthammer (1990-1991, 2002-2003), Robert

Kagan (2000, 2003), William Kristol (2000), Francis Fukuyama (2004), Max Boot (2001, 2003a, 2003b), Dinesh D'Souza (2002), Richard N. Haass (2005), Stephen Mallaby (2002) y Paul Wolfowitz (2000), por citar sólo algunos de ellos.

El común denominador de este grupo de autores es que consideran que efectivamente Estados Unidos es un imperio de nuevo cuño, cuya existencia es fundamental para los intereses de la nación. Por este motivo, son fervientes impulsores de una política exterior agresiva y determinada a conservar las bases del imperio.

Si bien ha tendido a identificárselos —por su decidido apoyo a una política exterior de carácter asertivo— con otro conjunto de autores encabezado por los británicos Robert Cooper y Niall Ferguson y el canadiense Michael Ignatieff, los motivos que esgrimen ambos grupos para impulsar una política exterior imperialista son de diferente naturaleza.<sup>4</sup> Por esta razón, a diferencia de otros análisis sobre el mismo tema, hemos decidido separarlos para su mejor descripción.

El elemento nodal que unifica a los autores neoconservadores es que consideran al imperialismo como la estrategia adecuada para lidiar con las nuevas amenazas a la seguridad internacional. Al referirse a las nuevas amenazas, el ideario neoconservador pone el foco especialmente en la combinación de grupos terroristas de diversa índole, “estados fallidos” en los que los terroristas suelen encontrar cobijo y “estados villanos” dispuestos a proveer armas de destrucción masiva a los citados grupos terroristas.

De lo anterior se deduce que la principal motivación que orienta a los neoconservadores a impulsar una política exterior de carácter imperial no es el altruismo sino una concepción transnacional de los peligros que acechan a la seguridad nacional. Es justamente este carácter transnacional de las amenazas lo que los lleva a impulsar una transformación del rol global de los Estados Unidos o, lo que es lo mismo, a impulsar la transformación del estado nacional en un poder imperial que pueda hacer frente a los nuevos desafíos.<sup>5</sup>

En este marco, lo que resulta claro según el recetario neoconservador es la ineficacia de las viejas estrategias basadas en la diplomacia, puesto que la experiencia indica —según la perspectiva de estos autores— que los grupos terroristas difícilmente pueden ser disuadidos. Como remedio adecuado para hacer frente a las nuevas amenazas, los neoconservadores promueven una gama de posibles medidas que incluyen desde la intervención en estados fallidos para impedir la expansión de los grupos terroristas hasta el recurso estratégico a los ataques militares preventivos, pasando por el cambio de régimen en los estados villanos.

En breve, estos autores han vivido su momento de mayor influencia cuando el gobierno de

---

4 El pensamiento de Robert Cooper, Niall Ferguson y Michael Ignatieff, autores de la denominada corriente “imperialista liberal”, será abordado en el próximo apartado.

5 En el año 2000, antes de ser designado como Director de Planificación de Políticas del Departamento de Estado, Richard N. Haass afirmó: “Los Estados Unidos deber revisar sus metas globales, pasando de ser un estado nacional tradicional a ser un poder imperial”, citado en Bacevich (2002: 219).

George W. Bush decidió llevar a cabo las intervenciones militares en Afganistán (2001) e Irak (2003). Tal vez la muestra más clara de la impronta neoconservadora ha quedado reflejada en la sustancial redefinición de la política exterior y de defensa de los Estados Unidos cristalizada en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002. Sin embargo, la estrella de estos hombres ha decrecido notablemente a partir del fiasco en que han redundado las intervenciones imperiales estadounidenses en Medio Oriente y Asia Central.

### *Imperialistas liberales*

Este segundo grupo de autores también impulsa decididamente una política exterior de carácter imperial por parte de Washington. Sin embargo, Robert Cooper, Niall Ferguson y Michael Ignatieff, los más conspicuos representantes de esta corriente, abogan por un imperialismo diferente, fundado más en razones humanitarias que en cuestiones de estricta seguridad nacional. Es por este motivo que se los ha definido como "imperialistas liberales".<sup>6</sup>

Estos autores suelen coincidir en que los principales desafíos que enfrenta la comunidad internacional son aquellos que se presentan en el "mundo premoderno" (Cooper 2003: 16), es decir, en las zonas del Tercer Mundo aquejadas por el subdesarrollo y la guerra civil. Así pues, los autores de esta escuela identifican como principales problemas contemporáneos la diseminación de los conflictos étnicos, la violación sistemática de los derechos humanos, la expansión del crimen, la pobreza y la indigencia, y la desaparición del Estado de derecho.

Además, de acuerdo con la visión del "imperialismo liberal", la soberanía estatal es un concepto problemático, puesto que en muchas oportunidades su inviolabilidad es esgrimida por los más deleznales dictadores para llevar adelante abusos masivos contra los derechos humanos de sus propios ciudadanos (Krasner 1999). Es por ello que los autores de esta corriente se muestran a favor de un imperio más asertivo en su capacidad de dar respuesta a los problemas antes enumerados, confiando plenamente en la posibilidad de que un "imperialismo humanitario" puede revertir dicha tendencia.

Entre las políticas que recomiendan los imperialistas liberales se cuentan, en primer lugar, los procesos de reconstrucción nacional (nation-building), tendientes a recomponer las instituciones político-económicas de los Estados colapsados.<sup>7</sup> En segundo lugar, lo que representa una coincidencia con la escuela neoconservadora, los autores de este grupo confían en las bondades del cambio de régimen, entendido éste como el único medio disponible para remover dictadores y garantizar el resurgimiento de regímenes democráticos. Finalmente, el imperialismo liberal se manifiesta en favor de un rol más activo por parte de la comunidad internacional en la solución de los conflictos étnico-religiosos que afectan a las zonas del planeta aquejadas por la guerra

6 Se recomienda consultar: Cooper (2002a, 2002b, 2003); Ferguson (2003, 2004) e Ignatieff (2003).

7 Sobre esta cuestión, ver Fukuyama (2005); Krasner y Pascual (2005); y Dobbins et al (2003).

civil (Fearon y Laitin 2004).

En resumidas cuentas, si bien neoconservadores e imperialistas liberales coinciden en cuanto al remedio —una política exterior estadounidense más asertiva—, las motivaciones que los llevan al expansionismo son de diferente índole. En el primer caso, son cuestiones atinentes a la seguridad nacional, producto de la letal combinación de estados villanos, armas de destrucción masiva y grupos terroristas, lo que conduce al imperialismo. En el segundo caso, por el contrario, son razones humanitarias las que fuerzan la expansión imperial. No obstante ello, muchas veces las líneas de separación entre neoconservadores e imperialistas liberales no resultan ser tan nítidas como nuestra categorización sugiere.<sup>8</sup>

### *Realistas críticos*

La revisión de la literatura actual sobre el fenómeno imperial arroja un resultado muy claro: existen dos grandes grupos que critican el papel imperial de los Estados Unidos tras los ataques terroristas del 11/9. Se trata de los “realistas críticos” y de los “marxistas”, corrientes a las cuales se podría en principio haber incluido en una única escuela, dado que comparten dos premisas básicas. La primera es que los Estados Unidos se han convertido efectivamente en una potencia de carácter imperial; y la segunda se refiere a las consecuencias catastróficas que —a juicio de estos autores— podría acarrear la profundización de una estrategia de corte neo-imperial.

Sin embargo, las coincidencias en el pensamiento crítico de realistas y marxistas se limita a los dos factores recién enunciados, pero, más allá de estos elementos, los fundamentos de la visión crítica de estas corrientes se diferencian de modo notable. En este sentido, quienes son objeto de reflexión en este apartado —los realistas críticos— entienden que una política imperial debería ser desechada debido a que indefectiblemente conducirá a un acelerado proceso de declinación del poder norteamericano.

Se inscriben en esta corriente realista crítica autores como Andrew Bacevich (2002), Christopher Layne (1993, 2006a, 2006b), Jack Snyder (1991), John Mearsheimer (2007) y David Calleo (2003), por citar sólo algunos nombres, quienes se reconocen herederos tanto del realismo clásico de Hans Morgenthau como del neorrealismo estructural de Kenneth Waltz.

Con matices entre ellos, estos autores argumentan que a primera vista la estrategia imperial podría presentarse como una herramienta atractiva para la consecución de los intereses nacionales de los Estados Unidos. Sin embargo, cuando se sopesan debidamente los beneficios

---

<sup>8</sup> En ocasiones, las diferencias respecto de los motivos que orientan a neoconservadores e imperialistas liberales a impulsar una política exterior asertiva pueden tornarse borrosas. Así pues, a veces los neocons enfatizan las externalidades positivas que en materia humanitaria supone la expansión imperial, pero siempre subordinando las razones humanitarias a las de seguridad. Del mismo modo, muchas veces los imperialistas liberales ponen el acento en las externalidades negativas que en materia humanitaria generan los problemas de seguridad, pero, nuevamente, no debe perderse de vista que es la cuestión humanitaria la prioridad de los imperialistas liberales.

y riesgos de emprender una política exterior de esta naturaleza, rápidamente los aspectos negativos sobrepasan a los positivos.

La explicación que dan estos autores acerca de su oposición a la estrategia neo-imperial se funda en que ésta llevará invariablemente a que Washington deba asumir costosos compromisos en tierras lejanas, que iniciarán o acelerarán –dependiendo del momento de desgaste del poder que cada autor identifica– el proceso de declinación hegemónica de los Estados Unidos.

Según se aprecia, en la base del razonamiento realista crítico se hallan los argumentos de Paul Kennedy acerca de la “sobreextensión imperial”, que enfatizan lo perjudicial que sería para los intereses de la nación estadounidense mantener una política exterior de corte imperial (Kennedy 1987). En este sentido, el realismo crítico señala repetidamente los riesgos que acarrea para Washington la intromisión en conflictos locales en los lugares más recónditos del planeta, especialmente en lo atinente a un acelerado gasto de atributos de poder.

Asimismo, ciertos autores de esta corriente, como David Calleo, ponen el acento en las consecuencias económicas deletéreas que la política neo-imperial emprendida por la administración George W. Bush ha implicado para los Estados Unidos. Así pues, independientemente del éxito o fracaso a que puede dar lugar un proceso de reconstrucción nacional en un territorio extranjero, una política neo-imperial conducirá inevitablemente, según la visión de Calleo, a un creciente endeudamiento externo con gravísimas consecuencias fiscales para el Tesoro estadounidense. (Calleo 2003: 10).

Una mención especial merece, en este marco, un grupo de 55 expertos en seguridad internacional que han conformado la Coalición para una Política Exterior Realista. En un famoso documento titulado “Los peligros del imperio”, estos académicos han sentado posición crítica frente a la política exterior de la administración George W. Bush, argumentando que la misma “se dirigió peligrosamente en dirección al imperio (...) esta estrategia amenaza con comprometer a Norteamérica en un conjunto de guerras innecesarias y sin beneficio alguno para la nación (...) Ello nos debilita como nación, expandiendo y lastimando nuestra economía por encima de nuestras posibilidades y comprometiendo nuestros presupuestos militar y federal” (CRFP 2003).

### *Marxistas*

Dentro del campo crítico respecto del imperio estadounidense se destaca, con argumentos muy diferentes a los sostenidos por los realistas, la escuela marxista en relaciones internacionales. En este sentido, si bien los marxistas comparten con los realistas el hecho de caracterizar a la actual política exterior estadounidense como neo-imperial, los fundamentos que esgrimen para dar cuenta de las consecuencias negativas de dicha estrategia son en esencia muy distintos.

Los autores de esta escuela, entre ellos Alex Callinicos (2002, 2004), David Harvey (2003) e Immanuel Wallerstein (1974, 1995, 2002), partiendo de una clásica concepción estructural, prestan atención a la expansión del capital estadounidense en los mercados internacionales.

Desde su óptica, el imperio es una forma de dominación global, en la base de la cual se encuentran la especulación financiera y la ganancia económica como impulsos primarios de la política exterior de Washington.

Siguiendo la línea de clásicos trabajos sobre economía política internacional, especialmente los de Hobson (1967) y Lenin (1961), los autores de esta escuela consideran que la estrategia imperial de Washington apunta a garantizar el acceso a mercados atractivos para las corporaciones multinacionales de origen estadounidense. Por otra parte, afirman que si bien son los contribuyentes locales los que asumen con su bolsillo los costos de las ambiciones globales de Washington, los beneficios de tales aventuras imperialistas terminan favoreciendo siempre a los grandes intereses concentrados de carácter económico-financiero.

Tomando el caso de la más reciente empresa imperial de los Estados Unidos, la reconstrucción de Irak tras la guerra de 2003, la lectura que realiza la escuela marxista se inscribe claramente en esta línea. Lejos de cualquier tipo de argumentación en clave político-idealista, autores como Harvey ven en la política exterior de Washington hacia Medio Oriente una estrategia económica y geopolítica, cuyo principal beneficio sería la apropiación por parte de las empresas norteamericanas de las principales reservas petrolíferas del planeta (Harvey 2003: 85). De este modo, la acumulación ilimitada de capital y la imposición a escala global de este modelo se hallan en la base de la estrategia neo-imperial que orienta a los gobiernos estadounidenses (Callinicos, 2002: 37).

En breve, a diferencia de la escuela realista, los marxistas no enfocan su crítica en el hecho de que una política exterior asertiva debilite la legitimidad internacional de los Estados Unidos o desgaste aceleradamente la acumulación de poder global de Washington. Por el contrario, el núcleo del pensamiento crítico marxista respecto del fenómeno imperial radica en que la estrategia internacional actual de los Estados Unidos sumerge al mundo en un entramado transnacional de relaciones económicas de explotación y sometimiento.

### *Negadores del imperio*<sup>9</sup>

El quinto y último grupo dentro de la literatura sobre Estados Unidos e Imperio es el de los "negadores del imperio". Se trata de un conjunto verdaderamente heterogéneo de nombres, que incluye a autores realistas, conservadores, liberales e inclusive a algunos funcionarios o ex funcionarios vinculados con la toma de decisiones en política exterior.

Resulta prioritario identificar dos elementos que son comunes a todos los autores pertenecientes a esta corriente, independientemente de su filiación o pertenencia ideológica. En primer lugar, todos ellos —ya sean realistas, conservadores, liberales o policymakers— consideran que Estados Unidos de ningún modo puede ser definido como un imperio; y en segundo lugar, todos

<sup>9</sup> El concepto pertenece a Ferguson (2003).

coinciden en que las estrategias por medio de las cuales Washington persigue sus intereses son en esencia de carácter "no imperial". Ahora bien, esto de ningún modo significa que estos autores nieguen a Estados Unidos la condición de potencia económica, política o militar. Por el contrario, en general suelen coincidir acerca de la preeminencia que Estados Unidos detenta en la estructura de poder mundial. Sin embargo, el punto central de su argumento es que el modo de gestionar los asuntos planetarios por parte de Washington es contrario al imperialismo.

El primer grupo de "negadores del imperio" es el compuesto por autores conservadores, con Philip Zelikow —un académico y estrecho asesor de la ex secretaria de Estado, Condoleezza Rice— como su más destacado representante (Zelikow 2003). El argumento principal de estos autores es que los Estados Unidos no han establecido un imperio debido a las limitaciones tanto político-económicas como culturales que implica semejante empresa.

En el plano político, la primera limitación que arguyen se vincula con el tipo de régimen,<sup>10</sup> pues entienden que existe una incompatibilidad manifiesta entre la plasmación de un proyecto de naturaleza imperial y la vigencia de una democracia liberal. De este modo, la variable tipo de régimen tendría un efecto inhibitorio sobre las posibilidades de llevar adelante un proyecto de corte neo-imperial.

Por otra parte, la concepción que prima entre los conservadores es que Estados Unidos debe cumplir con responsabilidad el papel que ha asumido como arquitecto del orden económico internacional tras la Segunda Guerra Mundial. De acuerdo con esta visión, la globalización económico-financiera obliga a Washington a conservar su preeminencia y a gestionar la economía internacional sobre la base de un buen desempeño. Queda descartado, entonces, cualquier proyecto imperial que signifique, a través de una política exterior agresiva, un factor disruptivo del orden económico vigente.

Finalmente, existen fuertes barreras culturales que impiden la concreción del proyecto imperial. No se trata simplemente de una cuestión de régimen político, sino que son los mismos ciudadanos estadounidenses los que, sobre la base de una cultura política aislacionista, se resisten a este tipo de aventuras externas (Barber 2003).

Dentro de los "negadores del imperio", una segunda posición es la que representa el realista Michael Mandelbaum, a la que denominaremos "gubernamentalista". Según este autor, pese al abrumador balance tanto económico como militar favorable a Washington, los analistas deberían abandonar la categoría de imperio para referirse a los Estados Unidos. Para Mandelbaum, los imperios deben reunir una serie de condiciones: en primer lugar, deben establecer una relación de subordinación; en segundo término, deben ser capaces de desplegar la coerción

<sup>10</sup> El régimen político (democrático, autoritario, totalitario, etc.) se corresponde con lo que Kenneth Waltz (2001) denominó la "segunda imagen" en relaciones internacionales, que se diferencia de la primera imagen (la naturaleza humana) y de la tercera imagen (el sistema internacional). Sobre una discusión politológica sobre el concepto de régimen político, recomendamos consultar Munck (1996).

como medio para garantizar el vínculo asimétrico; y, finalmente, debe existir una diferencia étnica, nacional, religiosa o racial (o una combinación de ellas) entre la potencia imperial y su periferia subordinada. En suma, un imperio sería, según este autor, “una forma particular de dictadura, esto es, una dictadura regida por extranjeros” (Mandelbaum 2005: 5).

Mandelbaum considera que Estados Unidos no cumple con estos requisitos imperiales. Por el contrario, el término adecuado para describir las relaciones de Washington con el resto de los actores del escenario internacional sería, para este autor, el de “gobierno”. El fundamento de esta afirmación es que los gobiernos tienen como misión central la provisión de “bienes públicos”, y es justamente esta tarea la que los Estados Unidos vienen desarrollando en favor del resto del planeta. En palabras de Mandelbaum:

“El uso del término ‘imperio’ conduce a conclusiones erradas acerca de la naturaleza de la distribución de costos y beneficios de la política exterior estadounidense (...) Hay una palabra que define mejor esta realidad. La palabra es ‘gobierno’. Norteamérica actúa como el gobierno mundial” (Mandelbaum 2005: 5-6).

Un tercer grupo de “negadores del imperio” es el representado por destacados autores liberales como G. John Ikenberry (2001, 2002) y Joseph Nye Jr. (2004). Sus escritos no buscan solamente hacer una exégesis del actual escenario internacional, sino que también expresan recomendaciones concretas de política en el plano externo. Así pues, se observa en estos autores una clara oposición a cualquier estrategia imperialista que pudiera poner en riesgo el liderazgo global que los Estados Unidos detentan desde 1945 en el sistema internacional.

La visión de estos liberales es que la búsqueda de la dominación por la vía coercitiva no llevará a otra cosa más que a gastar aceleradamente los recursos de poder estadounidenses. Es por ello que entienden que, juiciosamente, Washington ha optado desde la segunda posguerra por formas institucionales y multilaterales de ejercer su influencia, completamente opuestas al militarismo en política exterior. La recomendación de G. John Ikenberry es la de profundizar la vía escogida luego de 1945, debiendo Washington ser capaz de autorrestringirse en el ejercicio del poder por medio de un sometimiento voluntario a las reglas del derecho y las instituciones internacionales. En consecuencia, según estos “negadores liberales”, las posibilidades de conservar un liderazgo legítimo dependen fundamentalmente de la capacidad autorre restrictiva que demuestre la potencia hegemónica para conservar el “orden constitucional” (Ikenberry 2001: 24).<sup>11</sup>

Por su parte, el principal aporte de Joseph Nye es de carácter prescriptivo, es decir, tiene que ver con la estrategia que deberían seguir los Estados Unidos a fin de profundizar su liderazgo

11 También suelen utilizarse para designar este tipo de orden, los nombres de “paz por el derecho” (Aron 1973) o de “solidaridad de las naciones” (Bull 1977: 127-28).

internacional. En este sentido, este reputado profesor de la Universidad de Harvard se manifiesta contrario a cualquier estrategia basada en la dominación militar o en la coerción. De acuerdo con su visión, la naturaleza interconectada de la economía global ha tornado obsoleta a la fuerza militar como vehículo para la consecución de los intereses nacionales, por lo que Washington debería ser capaz de desplegar las diversas formas de “poder blando”, fundamentalmente su influencia cultural. De este modo, se podrían alcanzar las metas de la nación estadounidense sin malgastar apresuradamente recursos de poder y legitimidad internacional.

El cuarto grupo de “negadores del imperio” está compuesto principalmente por funcionarios o ex funcionarios del campo de la política exterior. Resulta difícil saber si su rechazo de la “etiqueta imperial” es más una cuestión relacionada con la moderación que exige la diplomacia pública que con un real convencimiento. No obstante, las declaraciones oficiales de conspicuos miembros de la comunidad norteamericana de política exterior nos ha llevado a incluirlos en este grupo, pues si bien en los hechos demostraron una voluntad imperialista, en el campo de la retórica rechazaron terminantemente el mote de imperio para los Estados Unidos. Valen, como ejemplos, las siguientes declaraciones del ex secretario de Estado, Colin Powell, y del ex secretario de Defensa, Donald Rumsfeld:

“Los Estados Unidos tienen mejor récord que cualquier otro estado del mundo en cuanto a que no montan imperios ni toman territorios ajenos. Kuwait... ¿Nos hemos apropiado de Kuwait? No. ¿Nos hemos apropiado de Afganistán? No, lo devolvimos a sus líderes musulmanes. ¿Tomamos Kosovo luego de bombardearla y convertirla en un sitio más seguro para la población musulmana? No. ¿Tomamos Japón? ¿Alemania? ¿Italia? No. Estados Unidos no ha sido un país imperialista. Es un país que hace su trabajo, trae la paz, reinstaura el orden y coloca a un gobierno responsable allí donde reinaba el descontrol”. (Colin Powell)<sup>12</sup>

“No somos una potencia colonial y nunca lo hemos sido. No vamos por el mundo ostentando nuestras fuerzas y tratando de robar territorios o recursos como el petróleo. Eso no es lo que hacen los Estados Unidos de América. Nunca lo hicimos y nunca lo haremos. Esa no es la forma en que se comportan las democracias”. (Donald Rumsfeld).<sup>13</sup>

En breve, hemos podido observar lo voluminosa y desordenada que es la literatura sobre el concepto de imperio. Asimismo hemos detectado que muchas veces es utilizado el término con

12 Entrevista disponible en <http://usembassy.state.gov/Islamabad/www03022202.html>, acceso al 31 de julio de 2007.

13 Entrevista con Al Jazeera, disponible en [http://www.defenselink.mil/transcripts/2003/t02262003\\_t0225sdaljz.html](http://www.defenselink.mil/transcripts/2003/t02262003_t0225sdaljz.html), acceso al 31 de julio de 2007.

fines instrumentales en el plano de la discusión ideológica.<sup>14</sup> Posiblemente haya sido esta multiplicidad de lecturas y significados sobre el concepto lo que condujo a Lord Hailey a decir, con una evidente dosis de escepticismo, que imperio no es “una palabra para académicos”.<sup>15</sup> Pese a estas dificultades, hemos intentado como primer objetivo específico de este trabajo “ordenar” al menos parcialmente el debate. Es tiempo, entonces, de precisar otros aspectos clave de la discusión.

## 2. Definición, naturaleza y dinámica del poder imperial

El objetivo de esta sección es dar respuesta a algunos interrogantes básicos presentes en la literatura sobre Estados Unidos e Imperio. Se trata de aproximarnos a ciertas cuestiones que, ya sea explícita o implícitamente, estaban presentes en la caracterización que hicimos de las diferentes escuelas. Concretamente, las preguntas que dan sentido a este apartado son las siguientes: a) ¿Son los Estados Unidos un imperio? En caso afirmativo, ¿qué tipo de imperio son? b) ¿Cuál es la naturaleza del poder imperial estadounidense?; c) ¿Cuál es la dinámica de la expansión imperial?

### 2.1 DEFINIENDO AL IMPERIO ESTADOUNIDENSE

El investigador que se enfrente a la tarea de definir el término “imperio”, deberá escoger entre una definición “amplia” o “estrecha” del mismo. Así pues, la opción realizada determinará el universo de relaciones que el autor tomará como parte del fenómeno imperial.

Las definiciones estrechas del imperio son aquellas que tienden a focalizar las relaciones de dominación política formal entre dos Estados, siendo que uno de ellos ejerce un control abierto sobre la política interna y externa del otro (Abernathy 2000: 19). Como bien señala el historiador noruego Geir Lundestad (1990: 37): “en su uso estrecho, el término se aplica perfectamente a la ‘era del imperialismo’, especialmente a los años que van de 1870 a la Primera Guerra Mundial”.<sup>16</sup> Por tanto, el ejemplo más claro del fenómeno en estudio, en su acepción estrecha o formal, son los imperios coloniales del siglo XIX, en los cuales el dominio se practicaba “a través de la anexión de territorios y por medio de gobiernos coloniales apoyados por fuerzas militares metropolitanas y por colaboradores en la periferia” (Doyle 1986: 135).

Puede decirse, entonces, que las definiciones estrechas del imperio tienden a enfatizar los

14 Como ha señalado Hans Morgenthau: “el arbitrario uso del término para fines polémicos se ha difundido tanto que en la actualidad ‘imperialismo’ e ‘imperialista’ se aplican indiscriminadamente a cualquier política exterior opuesta a quien emplea el término (...) Toda nación es imperialista para cualquier otra a quien desagrada su política exterior”. Ver Morgenthau (1986: 69).

15 Citado en Doyle (1986: 11).

16 Para un excelente análisis histórico del período al que hace referencia Lundestad, ver Hobsbawm (1989).

aspectos formales del fenómeno —fundamentalmente, la anexión territorial y el gobierno colonial— por sobre los aspectos informales.

La coerción o la dominación constituyen la base del imperio entendido en sentido estricto, quedando relegados aspectos tales como la influencia de carácter diplomático o económico. De este modo, quedan comprendidas dentro de las definiciones estrechas del fenómeno imperial aquellas relaciones de control político entre el centro y la periferia que son “abiertas, explícitas y duraderas” (MacDonald 2005: 12).

En el caso de las definiciones amplias o informales del imperio, se tiende a enfocar el fenómeno como una relación en la que una potencia ejerce cierto tipo de condicionamiento sobre un Estado periférico. Si bien el poder imperial está en condiciones de asumir directamente el control de la periferia, prefiere en estos casos ejercer su influencia por vías indirectas, restringiendo significativamente el margen de acción del actor periférico y presionándolo para que adopte políticas específicas, sin alterar el carácter legalmente independiente de este último. Resulta ilustrativa, al respecto, la siguiente reflexión de John Lewis Gaddis en relación con el carácter informal del imperio global estadounidense: “Una nación no necesita enviar sus barcos, anexas territorios o plantar su bandera en la periferia para construir un imperio”.<sup>17</sup>

Antes de intentar dar una respuesta a la primera pregunta que nos formuláramos al principio de esta sección —si los Estados Unidos son o no un actor imperial—, resulta pertinente detenernos en una cuestión que conecta la presente sección con la anterior referida al debate entre las escuelas. Puntualmente, se trata de destacar el tipo de vínculo que existe entre la forma de definir al “imperio” y las distintas escuelas. Así pues, es posible comprobar que en cuatro de las cinco corrientes —neconservadores, imperialistas liberales, realistas críticos y marxistas— no se observa un predominio ni de las definiciones amplias ni de las estrechas del término. O, dicho de modo, en cada una de las escuelas es posible encontrar aproximaciones de ambos tipos, lo cual da cuenta de la falta de criterios unificados en lo definicional, aun entre autores que comparten una visión común en relación con el proyecto neo-imperial de Washington.

La excepción al criterio enunciado en el párrafo anterior son los “negadores del imperio”, entre los que sí predominan quienes definen al imperio en sentido estricto. Es justamente el contraste con los clásicos imperios coloniales del siglo XIX —únicas entidades políticas que estos autores reconocen como verdaderos imperios— lo que los conduce a negar que los Estados Unidos sean efectivamente una fuerza imperial.

Ahora bien, tomando como punto de referencia las definiciones provistas sobre el concepto, debemos analizar si los Estados Unidos son efectivamente un poder imperial. Ante esta pregunta, se generan las mismas controversias que despertó en su momento la literatura acerca de la condición imperial de Gran Bretaña en el período 1840-1860, a principios de la etapa victoriana.

---

17 Citado en Barton (2004).

Es posiblemente el debate historiográfico sobre dicho período el que presenta la primera discusión explícita sobre la supuesta “informalidad imperial” de una potencia mundial.

Hasta mediados de la década de 1950, destacados historiadores como Carl Bodelsen se habían referido a los primeros años de la etapa victoriana<sup>18</sup> como un período en esencia “anti-imperial” (Bodelsen 1960). Según la visión de estos autores, Gran Bretaña durante este período rechazó los medios tradicionales desplegados por las fuerzas imperiales, inclinándose, a la hora de gestionar los asuntos internacionales, por la defensa del libre comercio y el autogobierno de las periferias. Contra esta visión, dos historiadores de la Universidad de Cambridge, Ronald Robinson y John Gallagher, desplegaron una nueva argumentación contraria al supuesto carácter “anti-imperial” de la primera etapa victoriana. Según estos historiadores, Gran Bretaña era un imperio diferente a sus antecesores en cuanto a su naturaleza, ya que no necesitaba inexorablemente de la anexión territorial para la obtención de beneficios. Por eso, como afirma Lundestad, es con el trabajo “Imperialism of Free Trade” de 1953 que los historiadores Robinson y Gallagher emplean por primera vez la idea de “imperio informal”, que marcará un antes y un después en el estudio del fenómeno imperial (Lundestad 1990: 37-38).

De acuerdo con este ensayo, Gran Bretaña desplegó durante los veinte años que van de 1840 a 1860 un “imperialismo de libre comercio”. La estrategia consistía en usar los medios militares y económicos a disposición de Londres para abrir mercados en los que desembarcarían el capital y la cultura británicas, sin la necesidad de anexas territorialmente dichas geografías. Así pues, en lugares tan distintos como China, Egipto y Argentina,<sup>19</sup> Gran Bretaña estableció un imperio informal en el sentido que expandió profundamente su influencia político-comercial, sin hacer de esos países dominios territoriales (Lundestad 1990: 36-39).

Tomando como referencia el debate historiográfico sobre el carácter imperial o no de Gran Bretaña a principios de la era victoriana, es interesante revisar cómo la academia norteamericana discute hoy, en términos similares, si Estados Unidos es o no un imperio. Y entre los autores que dan una respuesta afirmativa a este interrogante, el debate es acerca de qué tipo de fuerza imperial es Washington: ¿una de naturaleza formal o informal?

A simple vista, los Estados Unidos no encajan en la definición “estrecha” de imperio. Su política exterior no tiene por objetivo el control territorial de diferentes zonas del planeta. En otras palabras, apelando a la clásica metáfora con la que se hacía referencia a los gobiernos coloniales en la “era del imperialismo”, Washington no cuenta con áreas “pintadas de rojo” en

18 La era victoriana, es decir, el reinado de Alejandrina Victoria de Hanóver o Victoria I del Reino Unido, se extiende desde 1837 a 1901. Cuando hablamos de la primera etapa de dicha era, nos referimos al período que se prolonga hasta 1860 aproximadamente.

19 En el caso de Argentina, se solía hablar del “sexto dominio” o “colonia honorífera” del Imperio Británico. Ver Goodwin (1981) y Lundestad (1990: 38). Para un análisis revisionista de la misma cuestión, ver Irazusta e Irazusta (1982) y Scalabrini Ortiz (1940).

el mapa. Además, es una potencia que suele respetar, al menos en la teoría, la independencia legal de las periferias.

Sin embargo, si bien coincidimos con Lundestad (1990: 37) en que bajo la definición estrecha los Estados Unidos no podrían ser definidos como un imperio, existen ciertas relaciones excepcionales de "soberanía compartida" (Krasner 2005) que se acercan bastante a la idea de un imperio formal. Como ha afirmado el académico Paul K. MacDonald, de la Universidad de Harvard,

"aún cuando nos valgamos de la definición en sentido estricto de 'imperio', debemos decir que los Estados Unidos mantienen relaciones imperiales formales con Irak, Afganistán y, posiblemente, con otros territorios como Bosnia y Kosovo". (MacDonald 2005: 16).

En el caso de Irak, nadie podría negar que tras la caída de Bagdad en abril de 2003, y hasta la denominada "transferencia de soberanía" en junio de 2004, los Estados Unidos ejercieron un control soberano total en dicho país a través de la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA, por sus siglas en inglés). Sin embargo, desde entonces hasta la actualidad —y aún en un contexto de desmadre político como el que se vive en ese país de Medio Oriente— Estados Unidos mantiene un grado significativo de control directo sobre las políticas interna y externa de esa nación.

En el caso afgano, la incidencia estadounidense en el gobierno local es mucho menos marcada. Los hilos del poder se han cedido en gran medida a los poderosos "señores de la guerra" que ejercen el dominio geográfico en diferentes regiones de este país de Asia Central. Sin embargo, como sostiene MacDonald,

"la presencia de tropas norteamericanas, así como la estrecha base de apoyo militar para el régimen afgano, han incrementado notablemente la capacidad de los Estados Unidos de dictar la política de seguridad interna y la política exterior de Kabul" (MacDonald 2005: 16-17).

Ahora bien, y aquí explicitamos nuestra posición en el debate, no caben dudas que desde el punto de vista informal Washington es un imperio que ejerce una notable influencia sobre gran parte del planeta. Como es sabido, en el plano político-militar, Washington condiciona la política exterior de diferentes países para que éstos se alineen con sus intereses estratégicos. En cuanto a lo económico, pese a que cada vez más se habla del deterioro estadounidense en este plano,<sup>20</sup> Washington continúa siendo el actor clave en la defensa del orden económico liberal, promocionando las bondades del libre comercio, la movilidad de capitales y la integración en la

---

20 La cuestión de la declinación hegemónica de los Estados Unidos viene siendo objeto de discusión desde mediados de la década de 1970. Un brillante análisis al respecto puede encontrarse en Keohane (1984). Para un rotundo rechazo de la idea declinista, ver Mandelbaum (2005: 3-4).

globalización económico-financiera.

En breve, tomando como referencia la definición de imperio en “sentido amplio”, es indudable que los Estados Unidos son un poder imperial de alcance global. Como hemos mencionado, en algunos casos puntuales —principalmente Irak, pero también Afganistán, Bosnia y Kosovo— Washington ha optado por un imperialismo de carácter más formal o directo. Sin embargo, ésta no ha sido la regla general, puesto que resulta claro que la opción predilecta de los Estados Unidos para gestionar los asuntos planetarios ha sido la de ejercer influencia por medio de la diplomacia, los colaboradores en la periferia y las instituciones multilaterales de la globalización.

## 2.2 La naturaleza del poder: militar, económico y cultural.

La segunda cuestión que debe ser considerada al estudiar las características de cualquier fuerza imperial es la del peso relativo de las distintas fuentes de su poder. En este sentido, suele haber diferentes aproximaciones entre los autores en cuanto al análisis que hacen de las distintas experiencias imperiales. El punto clave es saber si el imperio es una consecuencia directa del poder militar, de su influencia comercial y financiera, o el resultado de su superioridad cultural. Este interrogante, que se ha ceñido sobre diversas experiencias imperiales a lo largo de la historia, no escapa al debate actual sobre el imperio estadounidense.

Al igual que ha ocurrido con otros imperios a través del tiempo, la diversidad de respuestas frente a este interrogante es enorme. En primer lugar, están aquellos autores que entienden al imperio norteamericano fundamentalmente como la cristalización de su aplastante superioridad militar. Los partidarios de este tipo de argumentaciones en clave de “poder duro” suelen hacer referencia a los datos del abrumador balance militar en favor de Washington. En esta dirección, los Estados Unidos han desplegado más de 750 bases militares en el extranjero, 40 de ellas de mediana o gran dimensión, en una cantidad de países que se acerca al medio centenar. Asimismo, existen cerca de 350.000 militares estadounidenses en el exterior, 250.000 de los cuales cumplen funciones en países que no son parte de la OTAN (Johnson 2004, Gray 2003: 359). Se calcula que los efectivos norteamericanos realizan sus actividades en aproximadamente 150 países, mientras que el presupuesto de defensa estadounidense supera al de los 15 países que se hallan inmediatamente a la zaga en este plano. Para graficarlo de un modo diferente, se podría decir que el presupuesto militar de los Estados Unidos es ocho veces mayor al de la República Popular de China, inmediato perseguidor en el rubro (Mandelbaum 2005: 3, Zakaria 2001: 74-75). Por otra parte, Washington cuenta con una calidad de recursos militares —por ejemplo, misiles de alta sofisticación— de los que no dispone ninguna otra potencia mundial.<sup>21</sup>

---

21 Si tomamos el campo nuclear, nos encontramos con que el actual stock de cabezas nucleares de Estados Unidos se acerca a las 10.350 (la mitad operativa y la mitad en reserva). Esta cantidad es superior al conjunto de los artefactos nucleares

Este poderío militar sin precedentes ha llevado a que los Estados Unidos pudieran poner en marcha la política exterior más agresiva de toda su historia, plasmada en la Estrategia de Seguridad Nacional de septiembre de 2002. Esta fenomenal ventaja que posee Washington en el balance militar explica la imposibilidad de que otros estados puedan llevar a cabo lo que ha sido históricamente una regla en el sistema internacional: una estrategia de balance de poder. Barry Posen ha argumentado, en este sentido, que es el predominio que detenta Washington en los teatros de operación naval, aéreo y espacial lo que le ha concedido el "comando de los comunes".<sup>22</sup> Ello significa que los Estados Unidos cuentan con un control tal de la situación estratégico-militar que les concede la posibilidad de llevar adelante una política exterior asertiva como ningún otro poder extracontinental ha podido desarrollar a lo largo de la historia (Posen 2003: 9).<sup>23</sup> En breve, todas las mencionadas son explicaciones del imperio que reposan en una primera fuente del poder, su costado militar.

Un segundo tipo de argumentación es la que tiende a poner el acento en los factores económicos. Desde esta perspectiva, el imperio estadounidense es caracterizado como una potencia cuyo propósito es proteger y expandir los intereses globales de Washington a través de los medios económicos, comerciales y financieros a su disposición. También los autores que atienden a esta segunda fuente del poder estadounidense apelan a datos que resultan incuestionables. En este sentido, la economía norteamericana es responsable de más del 30% del producto mundial, al mismo tiempo que del 40% del gasto global en investigación y desarrollo (Prestowitz 2003: 27, Zakaria 2001: 74).

---

de todos los países proliferadores. Asimismo, cabe señalar que en 2005 se ha iniciado el desarrollo de mini-nukes, armas nucleares de menos de cinco kilotones de explosivos. Para un pormenorizado análisis de la sofisticación armamentística norteamericana, se sugiere consultar los siguientes artículos: Oppenheimer (2004: 12-14), Nilsson y Taniguchi (2004: 57-61) y Norris y Kristensen (2004)

22 Los "comunes globales" son las áreas que no pertenecen a ningún estado en particular, esto es, el aire, el espacio y el mar, pero que posibilitan a quien las comanda acceder y proyectar su poder a la mayor parte del planeta. En palabras de Barry Posen: "Estados Unidos goza del mismo dominio del mar que alguna vez tuvo Gran Bretaña y también puede movilizar fuerzas grandes y pesadas alrededor del mundo. Pero el dominio del espacio le permite ver la superficie de las grandes masas de tierra y reunir enormes cantidades de información" (Posen 2003: 8-9). En este sentido, es importante señalar que la militarización del firmamento se inscribe en la lógica del programa estratégico Joint Vision 2020, anunciado en 2000 por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, y que apunta a lo que se conoce como "Dominio del Espectro Completo" (Full Spectrum Dominance).

23 En este contexto, resulta significativo el abandono definitivo de la concepción militar de la era Clinton, que buscaba preparar a los Estados Unidos para combatir y vencer en "en dos grandes teatros de guerra". Por el contrario, Washington ha adoptado bajo George W. Bush el ambicioso plan conocido como 1+4+2+1, es decir, defender totalmente un país (Estados Unidos), conducir operaciones de combate en cuatro regiones (Europa, nordeste de Asia, Asia del Este y Medio Oriente/sudoeste de Asia), derrotar a dos agresores en dichas regiones y vencer decisivamente en uno de esos conflictos a través de la ocupación de un país y el cambio de régimen existente allí. Se sugiere consultar la Estrategia Nacional de Defensa de marzo de 2005, disponible en [http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/nds-usa\\_mar2005.htm](http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/nds-usa_mar2005.htm), acceso al 31 de julio de 2007.

Si bien, en términos comparativos, el poderío militar norteamericano sobrepasa con creces al económico, no deja de ser apabullante la distancia que separa a Washington de sus seguidores en materia económica. Como ha afirmado Niall Ferguson, dando cuenta de que también se trata —al igual que en el plano militar— de una ventaja sin precedentes en la historia:

“Aún lo conseguido en materia económica por el Reino Unido —tomando en cuenta, incluso, la primera etapa de la Revolución Industrial— no tiene comparación con el actual predominio abrumador de los Estados Unidos a escala global” (Ferguson 2003: 15).

La mayor exponente de quienes realizan una lectura del imperio estadounidense en términos de poderío económico es, sin dudas, Susan Strange. En palabras de esta autora: “Las legiones norteamericanas no son militares sino fundamentalmente económicas (...) El imperio americano es un ‘imperio corporativo’” (Strange 1989: 10).

Finalmente, están las explicaciones que ponen el acento en los aspectos no materiales del imperio estadounidense. Apartando la vista de las clásicas lecturas militaristas o economicistas del imperio, los expertos que adscriben a esta última vertiente de estudios ponen el foco en la cultura. En gran medida, estos autores han hecho un amplio uso del concepto de “poder blando”, popularizado por Joseph Nye Jr. En esta línea, ha sentenciado James Kurth:

“Estados Unidos es un imperio sustentado mucho más en el ‘poder blando’ de sus redes de información y su cultura popular que en el ‘poder duro’ de la explotación económica y la fuerza militar. Es más un imperio representativo de la era de la información que uno de la sociedad industrial” (Kurth 2003: 12).

Ahora bien, enunciadas las tres fuentes principales del poderío estadounidense, un ejercicio que resulta interesante es el de vincular la naturaleza del poder imperial con las definiciones del término enumeradas en el apartado anterior. Puede observarse, en este sentido, que la visión que adoptan los distintos autores acerca de la naturaleza del poder —militar, económico o cultural— se halla en estrecha vinculación con el tipo de definición —en sentido estricto o en sentido amplio— que emplean. Dicho de otro modo, aquellos que incorporan una definición formal del imperio, es decir enfocada en la cuestión del control político directo, tienden a describir la naturaleza del poder estadounidense como principalmente militar. Por el contrario, las lecturas informales del imperio, es decir aquellas que centran su atención en los canales de influencia indirecta, tienden a adoptar visiones económicas o culturales del imperio estadounidense.

Por otra parte, se debe señalar que no existe en las diversas escuelas un predominio absoluto de ninguna de las formas específicas de describir la naturaleza del poder estadounidense.

Incluso en el caso de los “negadores del imperio”, que con respecto a las definiciones era el único grupo que se inclinaba indudablemente por las definiciones estrechas en desmedro de las amplias, en cuanto al poder estadounidense suelen reconocer la diversidad de fuentes —militares, económicas y culturales— que lo nutren. Ello no altera, sin embargo, su lema básico: la convicción acerca de la inexistencia de un imperio estadounidense.

Hilando un poco más fino, los tipos de argumentaciones que presentan los autores son los siguientes. Entre los “negadores”, aquellos que optan por una caracterización económica suelen decir que el predominio en lo comercial y en lo financiero hace innecesaria la conquista territorial por parte de Washington. Por otra parte, están aquellos “negadores” que señalan que el inmenso balance militar en favor de los Estados Unidos, al hacer inviable cualquier estrategia de balancing por parte de sus seguidores, convierte en innecesario el recurso a las estrategias imperialistas clásicas.

Entre los “críticos”, ya sean realistas o marxistas, también pueden encontrarse lecturas económicas y militares del poder imperial. Los primeros suelen rechazar las políticas imperialistas, pues entienden que inevitablemente conducirán a un gasto acelerado de los recursos tanto económicos como militares del país, y por ende, a una declinación anticipada de los Estados Unidos en la estructura de poder mundial. Los marxistas, por el contrario, no ven con malos ojos la declinación anticipada del poder norteamericano. Sin embargo, las lecturas militares entre los marxistas —que son menos en comparación con las interpretaciones estrictamente económicas— ponen el acento en el carácter “moralmente inconcebible” de la intervención militar en la periferia. Por el contrario, las lecturas materialistas clásicas de los marxistas se limitan a un enfoque economicista del poder que presta atención al carácter transnacional de la explotación capitalista sobre las periferias.

Finalmente, entre los grupos que abogan en favor del imperialismo — “imperialistas liberales” y “neoconservadores”— hay tanto interpretaciones económicas como militares. Las visiones económicas suelen hacer referencia a que la intervención de los Estados Unidos, y su presión por medio de las instituciones financieras internacionales para la adopción de reformas neoliberales, pueden conducir a la prosperidad global. Se pronuncian en esta dirección los autores que pertenecen a la corriente denominada “imperialismo de la globalización” (Cooper 2002b). Por otro lado, los defensores de un imperialismo entendido en términos fundamentalmente militares —la mayoría de ellos, “neoconservadores”— destacan el carácter positivo que el mismo implicará para la seguridad internacional.

### 2.3. Dinámica de la expansión imperial

#### *Imperialismo metropolitano*

El tercer aspecto clave de la discusión acerca de Estados Unidos e Imperio es uno que fue

brillantemente planteado por Michael W. Doyle en su clásica obra *Imperios*. Se trata del debate acerca de la dinámica imperial o, dicho de otro modo, de la discusión en relación con las fuentes de la expansión imperial (Doyle 1986: 22).

Basándonos en la explicación provista por Doyle, cabe afirmar que existen dos dinámicas principales de expansión imperial: la metrocéntrica y la pericéntrica. La primera entiende al imperio esencialmente como “imperialismo”, esto es, como la “disposición de la metrópoli para expandir su dominio o control sobre la periferia” (Doyle 1986: 22). Este tipo de dinámica imperial se corresponde con lo que se ha denominado, al momento de dar cuenta de las distintas definiciones, como “imperio formal”, cuyo dato saliente era la anexión de territorios en la periferia. Las explicaciones metropolitanas, según Doyle, no provienen de un único espectro ideológico: tanto autores marxistas, como Hobson y Lenin, como hombres ubicados en las antípodas ideológicas del marxismo, como Schumpeter, adscriben a explicaciones de este tipo (Doyle 1986: 22-23). Asimismo, como se advierte en el trabajo de Doyle, el imperialismo metropolitano puede ser tributario tanto de explicaciones economicistas como militaristas.

Un elemento central de las explicaciones metropolitanas del imperio es lo que Doyle (1986: 24) denominó *dispositionalism*. Pese a no encontrar una traducción exacta del mismo al castellano, podríamos decir que la idea básica del término es la de una disposición de las fuerzas metropolitanas a llevar adelante una política exterior deliberadamente imperialista. O, tomando como criterio la variable expansión, podríamos decir que existe entre los actores políticos domésticos de la potencia imperial —corporaciones, partidos políticos, etc.— un plan consciente de expansión del imperio en la periferia del sistema internacional. La expansión, entonces, sería el producto de la decisión sopesada por las fuerzas metropolitanas de llevar adelante una política exterior imperialista.

Tres cuestiones adicionales merecen una mención respecto del fenómeno del imperialismo metropolitano. En primer lugar, lo que Roberto Russell (2004) ha identificado como un sustrato conductista o una “disposición del ser” en la explicación del imperialismo. En este sentido, un aspecto central de la discusión se relaciona con la voluntad existente entre las fuerzas metropolitanas de ejercer el control sobre la periferia, un aspecto que va más allá de la mera capacidad de control de que dispone el imperio. Así pues, Russell ha dado un paso adelante en la discusión al identificar al “sujeto de la voluntad imperialista” de la actual política exterior de los Estados Unidos, lo que evidencia la necesidad de trabajar con un enfoque superador de la idea del estado autónomo, unificado y racional.<sup>24</sup> En términos del autor:

“En la actualidad, la voluntad imperial se encarna en (...) los grupos neoconservadores (que procuran transformar el mundo a imagen y semejanza de Estados Unidos) y los nacionalistas

<sup>24</sup> Sobre esta visión del estado, ver Allison (1969: 689-698).

asertivos (que quieren usar el poder de su país para intimidar a los estados rivales y aplastar las amenazas potenciales a la seguridad estadounidense), y en una amplia coalición de fuerzas que incluye, en su centro, a Wall Street, las grandes empresas de energía e información, las corporaciones globales, el complejo militar-industrial, los think tanks extremistas de mercado, una vasta gama de organizaciones no gubernamentales que se desenvuelve en una escala mundial y la derecha religiosa" (Russell 2004: 37-38).

La segunda cuestión, en línea con lo que argumentábamos más arriba acerca de la disposición al imperialismo, es el carácter eminentemente ofensivo de la dinámica metropolitana de expansión. Este tipo de dinámica, por tanto, pone el acento en la dimensión proactiva del imperio, en desmedro de lo que definiremos más abajo como una dinámica reactiva o defensiva.

Un último aspecto vinculado con la voluntad imperial es el de la existencia de un conjunto de fuerzas sociales externas o periféricas que facilitan el imperialismo de las grandes potencias. Este elemento, que fue definido por Gallagher y Robinson (1953) como la estructura social de colaboración o no colaboración de las periferias, es de suma utilidad al momento de considerar las posibilidades de realización de un imperio, tanto sea éste producto de una dinámica metropolitana o pericéntrica. A continuación, reflexionaremos sobre este último tipo de expansión imperial.

### *Imperialismo pericéntrico*

El segundo tipo de dinámica expansiva del imperio, según Doyle, es el imperialismo pericéntrico (Doyle 1986: 25-26). Del mismo modo que la idea de imperio informal fue puesta sobre el tapete a partir del revolucionario<sup>25</sup> trabajo de Gallagher y Robinson, es también la obra de estos autores la que ha promovido la discusión acerca de un nuevo tipo de dinámica expansiva del imperio, la pericéntrica.

Contrariamente a lo que podrían denominarse explicaciones domésticas de la expansión, es decir aquellas que entienden que la dinámica expansiva es el resultado de una decisión deliberada de actores domésticos con intereses en la periferia, el imperialismo pericéntrico responde a una lógica diferente. Se trata de una dinámica expansiva cuya explicación radica en el devenir político conflictivo de las periferias, el que fuerza a que la potencia imperial, contrariamente a sus intenciones, deba asumir compromisos en dicha periferia problemática. En muchos casos, se ha hablado de "expansión no querida" para retratar este imperialismo (Lundestad 1990: 54-55).

En este sentido, son numerosos los trabajos que han avanzado hacia la elaboración de una teoría pericéntrica de la expansión de las grandes potencias, la que debería basarse en dos

---

25 Utilizamos el término "revolucionario" en el mismo sentido que lo usó Thomas Kuhn, quien se valió de dicho adjetivo para dar cuenta de cambios trascendentales en el campo de la investigación científica. Para un análisis de esta cuestión desde las relaciones internacionales, sugerimos ver Waever (1996: 155) y Salomón (2001-2002).

premisas. En primer lugar, que la expansión es el producto de la interacción entre las grandes potencias y los actores periféricos, de modo de superar la visión metropolitana acerca de que la expansión es resultado exclusivo de la dinámica de relaciones de los actores domésticos de la potencia imperial. De este modo, se descarta la lectura unidimensional de la expansión que pasa por alto la conflictividad que presentan las periferias.

La segunda premisa es que, a menudo, la expansión es conducida o forzada directamente desde la periferia, siendo la acción expansiva del imperio tan sólo una reacción frente a la dinámica conflictiva periférica.

En este marco, resulta evidente el contraste con la naturaleza ofensiva del imperialismo metropolitano. Así pues, al no ser el imperialismo pericéntrico un producto de intereses metropolitanos exclusivamente, sino más bien una reacción de éstos frente a la conflictividad de la periferia, resulta claro que se trata más bien de una dinámica de carácter reactivo o defensivo.

No obstante, que el imperialismo pericéntrico parta de una reacción metropolitana de carácter defensivo no implica que el resultado de la dinámica no sea, al fin de cuentas, expansivo. En este sentido, la consecuencia natural de las reacciones metropolitanas concebidas en términos defensivos es justamente una mayor expansión imperial. Esta cuestión ha sido magistralmente desarrollada por John K. Galbraith (1959-60) en su clásico artículo sobre las "fronteras turbulentas" como factor de expansión del Reino Unido en la India, África del Sur y Malasia.

Llegados a este punto de la argumentación, cabe afirmar que tanto el concepto de imperialismo metropolitano como el de imperialismo pericéntrico conservan una notable utilidad como herramientas de análisis para la interpretación de la fase actual de expansión estadounidense en el planeta. Si bien el impulso metropolitano de los Estados Unidos hacia el imperialismo alcanza niveles nunca antes vistos en su larga historia de expansión, dicha dinámica no puede explicar por sí sola la vinculación de Washington con la totalidad de las regiones del planeta. Es por ello que el concepto de "imperialismo pericéntrico", de carácter eminentemente defensivo, poco a poco se va convirtiendo en el complemento lógico del "imperialismo metropolitano" para explicar el rol de los Estados Unidos en las diversas áreas del planeta. Como acertadamente concluyó David A. Lake:

"Las mejores explicaciones del imperialismo siempre han combinado ideas provenientes de distintas tradiciones. Incluso Hobson (imperialismo metropolitano) y Gallagher y Robinson (imperialismo pericéntrico) han mejorado sus teorías incorporando el enfoque sistémico como complemento de las causas metropolitanas o periféricas de la expansión" (Lake 2001: 7232-34).

### 3. Reflexiones finales

En este trabajo hemos intentado “ordenar” un debate que se ha presentado con renovada fuerza en la academia de las relaciones internacionales en la última década: la discusión acerca de la condición imperial de los Estados Unidos, con el énfasis puesto en la expansión sin precedentes del poder internacional de Washington en el escenario de la post–Guerra Fría y del post 11/9.

Con el objetivo de llevar a buen puerto dicha tarea, hemos categorizado una serie de escuelas de pensamiento. La identificación de “neoconservadores”, “imperialistas liberales”, “realistas críticos”, “marxistas” y “negadores del imperio” nos permitió evaluar de modo específico la utilización del concepto de imperio por parte de los más destacados autores en la materia. En el plano de la definición, hemos prestado particular atención al carácter amplio o estrecho de la misma, lo que nos ha remitido a la condición formal o informal del imperio. En cuanto a la naturaleza del poder de los Estados Unidos, hemos evaluado si dichas definiciones reposaban mayormente en la dimensión militar, en la económica o en la cultural. Finalmente, en cuanto a la dinámica de la expansión estadounidense, hemos evaluado el predominio del carácter metropolitano/asertivo o del pericéntrico/defensivo en la visión de los autores.

Llegados a este punto de la argumentación, y tras recorrer gran parte del actual debate académico sobre la cuestión Estados Unidos e Imperio, no podemos obviar una reflexión acerca del escenario internacional en el final del mandato de Barack Obama. En este sentido, muchos analistas esgrimieron, al acceder Obama al poder, que dos cuestiones marcarían a fuego las relaciones exteriores de Estados Unidos durante su presidencia: en primer lugar, predominaría un nuevo estilo en la gestión de los asuntos planetarios –que buscaría transformar a Washington de poder imperial en “hegemón benevolente”–; y en segundo lugar, destacaría el irrefrenable ascenso de China en la estructura de poder mundial. En breve, dos factores de diferente naturaleza que convergerían en el debilitamiento del poder imperial estadounidense. De este escenario se hizo eco, incluso, el mismísimo Consejo de Inteligencia Nacional de los Estados Unidos en su informe *Global Trends 2025*: “Si bien Estados Unidos probablemente se mantendrá como el actor individual más poderoso, su fuerza relativa, incluso en el ámbito militar, declinará y las palancas de influencia norteamericanas serán más limitadas” (NIC 2008).

Nadie duda, como bien advierte el informe de la inteligencia estadounidense, que el actual escenario internacional es propio de un tiempo de profundos cambios. En él destaca un proceso de carácter estructural, aunque embrionario, consistente en el lento pero sostenido desplazamiento de la riqueza y del poder económico desde Occidente hacia Oriente.

En forma paralela a esta tendencia de fondo, las circunstancias históricas han llevado a otro proceso de naturaleza contingente: el acceso de Obama al poder. El mandatario norteamericano ha demostrado que es posible tener un enfoque distinto de las relaciones internacionales. Las huellas de sus primeros meses de gestión evidenciaron cambios de fuste respecto de la visión de su antecesor, George W. Bush, quien había entendido que la protección efectiva de la seguridad

estadounidense no estaba lo suficientemente garantizada con un esquema multilateral de compromisos, motivo que lo llevó a desplegar de manera extendida la capacidad de acción unilateral de su país en el resto del mundo.

Sin embargo, el hecho de que Obama haya demostrado que es posible leer un mapa distinto de las relaciones internacionales, no deja de ser un fenómeno contingente, que no altera en lo esencial la compleja trama de factores que sustentan lo que Robert Cox ha denominado la “configuración imperial” del poder estadounidense (Cox 2004). Incluso el deslizamiento del poder económico desde Occidente hacia Oriente, que los organismos de inteligencia norteamericanos prevén para 2025, no deja de ser un pronóstico inasible por el momento, que tiene visos de semejanza con las tesis declinistas —luego refutadas— de la década de 1970 (Keohane 1984, Kennedy 1987), cuando los Estados Unidos se hallaban empantanados en Vietnam, estallaba el Watergate, los shocks petroleros afectaban seriamente su economía y se sucedían reveses estratégicos en lugares tan disímiles como Irán o Nicaragua.

En definitiva, si se analizan con rigor los datos de la realidad, lo cierto es que ningún Estado o combinación de Estados podrá establecer por el momento un contrapeso efectivo al poder omnímodo de los Estados Unidos. Estamos todavía en presencia de la más grande y competitiva economía del mundo y del principal motor de la globalización. A ello se suma que Washington detenta una capacidad incomparable para diseminar internacionalmente su cultura y es el líder de la “revolución en los asuntos militares”. Éste es, pues, el marco histórico en el que cobra sentido nuestra reflexión sobre el poder imperial. Una cuestión que, aunque remanida, no ha perdido un ápice de actualidad.

## Referencias

- Abernathy, D. (2000): *The Dynamics of Global Dominance: European Overseas Empires, 1415-1980*. New Haven: Yale University Press.
- Allison, G. (1969): “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”, *American Political Science Review*, Vol. 63, N°3, septiembre.
- Aron, R. (1973): *La República Imperial. Los Estados Unidos en el mundo (1945-1972)*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Bacevich, A. (2002): *American Empire: The Realities and Consequences of US Diplomacy*. Harvard University Press.
- Barber, B. (2003): *Fear’s Empire: War, Terrorism, and Democracy*. New York: Norton.
- Barton, G. (2004): *Mapping Informal Empire: A new Definition*. Indiana University East, disponible en [www.polsci.ku.dk/ipsarc49/Oxford/barton.pdf](http://www.polsci.ku.dk/ipsarc49/Oxford/barton.pdf), acceso al 31 de julio de 2007.
- Bodelsen, C. (1960): *Studies in Mid-Victorian Imperialism*. London: Heinemann.

Boot, M. (2003a): "American Imperialism? No need to run away from label", USA Today, 5 de mayo.

Boot, M. (2003b): "Washington Needs a Colonial Office", Financial Times, 9 de julio.

Boot, M. (2001): "The Case for American Empire", Weekly Standard, 15 de octubre.

Bull, H. (1977): *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press.

Cain, P. y Hopkins, A. (1987), "Gentlemanly Capitalism and British Expansion Overseas, II: New Imperialism, 1850 – 1945", en *Economic History Review*, N° 40.

Cain, P. y Hopkins, A. (1986): "Gentlemanly Capitalism and British Expansion Overseas, I: The Old Colonial System, 1688-1850", en *Economic History Review*, N° 39.

Calleo, D. (2003): "Power, Wealth and Wisdom: the United States and Europe after Iraq", en *The National Interest*, N°72.

Callinicos, A. (2004): *New Mandarins of American Power: The Bush Administration's Plan for the World*. New York: Polity Press.

Callinicos, A. (2002): "The Grand Strategy of the American Empire", en *International Socialism Journal*, N°97.

Coalition for a Realistic Foreign Policy (2003): *The Perils of Empire*. Disponible en <http://www.realisticforeignpolicy.org/static/000027.php>, acceso al 31 de julio de 2007.

Consejo de Inteligencia Nacional de los Estados Unidos (2008): *Global Trends 2025: A Transformed World*. Washington D.C.

Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (2002): *The National Security Strategy of the United States*. Washington D.C.: White House, septiembre, disponible en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>, acceso al 31 de julio de 2007.

Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (2006), *Estrategia Nacional para el Combate al Terrorismo*, septiembre, disponible en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nsct/2006/nsct2006.pdf>, acceso al 31 de julio de 2007.

Cooper, R. (2003), *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*. London: Atlantic Books.

Cooper, R. (2002a): "The New Liberal Imperialism", en *The Observer*, 7 de abril.

Cooper, R. (2002b): "The Next Empire", en *Demos*, octubre.

D'Souza, D. (2002): "In Praise of American Empire", en *Christian Science Monitor*, 26 de abril.

Davis Hanson, V. (2005): "The Bush Doctrine's New Test", en *Commentary*, mayo.

Departamento de Defensa de los Estados Unidos (2007): *Base Structure Report 2006*. Disponible en [http://www.acq.osd.mil/ie/irm/irm\\_library/BSR2006Baseline.pdf](http://www.acq.osd.mil/ie/irm/irm_library/BSR2006Baseline.pdf), acceso al 31 de julio de 2007.

Departamento de Defensa de los Estados Unidos (2005): *Estrategia Nacional de Defensa*.

Disponible en [http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/nds-usa\\_mar2005.htm](http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/nds-usa_mar2005.htm), acceso al 31 de julio de 2007.

Departamento de Defensa de los Estados Unidos (2006): Revisión Cuatrienal de la Defensa. Disponible en <http://www.comw.org/qdr/qdr2006.pdf>, acceso al 31 de julio de 2007.

Dobbins, J. et al (2003): *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*. Santa Monica, California: Rand.

Doyle, M. (1986): *Empires*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Fearon, J. y Laitin, D. (2004): "Neotrusteeship and the Problem of Weak States", en *International Security*, Vol. 28, N°4, primavera.

Ferguson, N. (2004): *Colossus: the Price of America's Empire*. New York: Penguin Press.

Ferguson, N. (2003): *Is the U.S. an Empire in Denial?*, discurso pronunciado ante la Foreign Policy Association, 17 de septiembre, disponible en [http://www.fpa.org/topics\\_info2414/topics\\_info\\_show.htm?doc\\_id=193437](http://www.fpa.org/topics_info2414/topics_info_show.htm?doc_id=193437), acceso al 31 de julio de 2007.

Fukuyama, F. (2005): *La Construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Ediciones B.

Fukuyama, F. (2004): "The Neoconservative Moment", en *The National Interest*, verano de 2004.

Galbraith, J. K. (1959-1960): "The 'Turbulent Frontier' as a factor in British expansion", en *Comparative Studies in Society and History. An International Quarterly*, Vol. 2.

Goodwin, P. (1981): "Anglo-Argentine Commercial Relations: A Private Sector View, 1922-43", en *Hispanic American Historical Review*, Vol. 61, N° 1, Duke University Press, febrero.

Gray, C. (2003): "The Costs of Empire", en *Orbis*, primavera.

Haass, R. (2005): *The opportunity America's moment to alter history course*. New York: Public Affairs.

Harvey, D. (2003): *The New Imperialism*. New York: Oxford University Press.

Hobsbawm, E. (1989): *La Era del Imperio, 1875-1914*. Barcelona: Labor.

Hobson, J. (1967): *Imperialism: A Study*. London: Allen and Unwin.

Ikenberry, G. J. (2002): "La ambición imperial de Estados Unidos", en *Foreign Affairs en Español*, Vol. 2, N°3, otoño-invierno.

Ignatieff, M. (2003): *Empire Lite: Nation Building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*. London: Vintage.

Ikenberry, G. J. (2001): *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, New Jersey: Princeton University Press.

Irazusta, J. e Irazusta, R. (1982): *La Argentina y el imperialismo británico. Los eslabones de una cadena, 1806-1933*. Buenos Aires: Independencia.

Johnson, C. (2004): *The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy and the End of the Republic*.

New York: Metropolitan Books.

Kagan, R. (2003): *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. New York: Knopf.

Kagan, R. and Kristol, W. (2000): "Introduction: National Interest and Global Responsibility", en Kagan y Kristol (eds), *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*. San Francisco: Encounter Books.

Kennedy, P. (1987): *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Vintage.

Keohane, R. (1984): *After Hegemony*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Kotowski, C. (2004): "Revolution," en Sartori, Giovanni (ed), *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*. Beverly Hills: Sage Publications.

Krasner S. (2005): "The Case for Shared Sovereignty", en *Journal of Democracy*, Vol. 16, N°1, enero.

Krasner, S. (1999): *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.

Krasner, S. y Pascual, C. (2005): "Addressing State Failure", en *Foreign Affairs*, Julio/Agosto.

Krauthammer, C. (2002-2003): "The Unipolar Moment Revisited", en *The National Interest*, N° 70, Invierno.

Krauthammer, C. (1990-1991): "The Unipolar Moment", en *Foreign Affairs*, Vol. 71, N°1.

Kurth, J. (2003): "Migration and the Dynamics of Empire", en *The National Interest*, N°71, primavera.

Lake, D. A. (2001): "Imperialism: Political Aspects", en Smelser, N. J. y Baltes, P.B., *International Encyclopedia of Social & Behavioral Sciences*. Elsevier.

Layne, C. (2006a): "The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States", en *International Security*, Vol. 31, N° 2, invierno.

Layne, C. (2006b): *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

Layne, C. (1993): "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise", en *International Security*, Vol. 17, N°4, primavera.

Lenin, V. I. (1961): *Imperialism: the highest stage of capitalism*. New York: International Publishers.

Lundestad, G. (1990): *The American Empire*. Oslo: Norwegian University Press.

MacDonagh, O. (1962): "The Anti-Imperialism of Free Trade", en *Economic History Review*, N° 14.

MacDonald, P. (2005): *Imperial Ambitions? United States Foreign Policy and the Language of Empire*, paper inédito del Center for International Security and Cooperation, Stanford Institute for International Studies, febrero.

Mallaby, S. (2002): "The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire", en *Foreign Affairs*, Vol. 81, N°2, marzo-abril.

Mandelbaum, M. (2005): *The case for Goliath. How America acts as the world's government in the 21st century*. New York: Public Affairs.

Mearsheimer, J. (2005): *Hans Morgenthau and the Iraq War: Realism versus Neo-Conservatism*, en el sitio web *openDemocracy*, 19 de mayo, disponible en <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0037.pdf>, acceso al 31 de julio de 2007.

Morgenthau, H. (1986): *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Munck, G. (1996): "La desagregación del régimen político: Problemas conceptuales en el estudio de la democratización", en *Ágora, Cuadernos de Estudios Políticos*, Año 3, Núm. 5, invierno.

Nilsson, A. y Taniguchi, T. (2004): "Strengthening Nuclear Security in a Changing World," *IAEA Bulletin*, junio, disponible en [http://www.iaea.org/Publications/Magazines/Bulletin/Bull461/hot\\_spots.html](http://www.iaea.org/Publications/Magazines/Bulletin/Bull461/hot_spots.html), acceso al 31 de Julio de 2007.

Nye, J. (2004): *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

Norris, R. y Kristensen, H. (2004): "What's Behind Bush's Nuclear Cuts?", en *Arms Control Today*, octubre, disponible en [http://www.nukestrat.com/pubs/ACT\\_2004-BushCuts.pdf](http://www.nukestrat.com/pubs/ACT_2004-BushCuts.pdf), acceso al 31 de julio de 2007.

Oppenheimer, A. (2004): "Mini-Nukes: Boom or Bust?", *Bulletin of the Atomic Scientists*, septiembre-octubre, disponible en <http://www.andyoppenheimer.Com.articles/Bull%20mini-nukes.pdf>, acceso al 31 de julio de 2007.

Platt, D.C. (1973): "Further Objections to an 'Imperialism of Free Trade,' 1830-1860", en *Economic History Review*, N° 26.

Platt, D.C. (1968): "Imperialism of Free Trade: Some Reservations", en *Economic History Review*, N°21.

Posen, Barry R. (2003): "The Military Foundations of U.S. Hegemony", en *International Security*, vol. 28, N°1, verano.

Prestowitz, C. (2003): *Rogue Nation: American Unilateralism and the Failure of Good Intentions*. New York: Basic Books.

Robinson, R. y Gallagher, J. (1953): "Imperialism of Free Trade", en *Economic History Review*, Vol. 6, N°1.

Russell, R. (2004): "El orden político internacional pos-Irak", en M. Hirst, C. Pérez Llana, R. Russell y J. G. Tokatlian, *Imperio, estados e instituciones. La política internacional en los comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires: Ediciones Altamira.

Salomón, M. (2001-2002): "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N°56.

Sartori, G. (1970): "Concept Misformation in Comparative Politics", en *American Political Science Review*, No. 4.

Sartori, G. (1995): *La Política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Scalabrini Ortiz, R. (1940): *Política británica en el Río de la Plata*. Buenos Aires: Reconquista.

Snyder, J. (1991): *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. Ithaca: Cornell University Press.

Strange, S. (1989): "Towards a Theory of Transnational Empire", en Czempiel, E.O. y Rose-nau, J. (comps), *Global Changes and Theoretical Challenge. Approaches to World Politics for the 1990s*. Lexington: Lexington Books.

Waever, O. (1996): "The rise and fall of the interparadigm debate", en Smith, S., Booth, K. y Zalewski, M. (eds.), *International Theory, Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wallerstein, I. (2002): "The Eagle Has Crash Landed," en *Foreign Policy*, julio-agosto.

Wallerstein, I. (1995): *After Liberalism*. New York: The New Press.

Wallerstein, I. (1974): *The Modern World System*. New York: Academic Books.

Waltz, K. (1988), *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Waltz, K. (2001): *Man, the State and War*. New York: Columbia University Press.

Zakaria, F. (2001): "Our Way", en *The New Yorker*, 14 de octubre.

Zelikow, P. (2003): "Transformation of National Security", en *The National Interest*, N° 71.

## **ALGUNAS HIPÓTESIS COMPARATIVAS ENTRE BRASIL-ARGENTINA EN EL SIGLO XX<sup>1</sup>**

---

### **SOME COMPARATIVE HYPOTHESIS OVER ARGENTINA-BRAZIL IN THE XX CENTURY**

---

**Por Vicente Palermo**

INVESTIGADOR PRINCIPAL DEL CONICET, ARGENTINA

E-mail: vicentepalermo@gmail.com

#### **RESUMEN**

El presente trabajo efectúa un análisis comparado entre algunos puntos clave de las dinámicas políticas de Argentina y Brasil en el marco del siglo XX. Recurriendo a un análisis que abarca de varias disciplinas, y en un recorrido histórico que enmarca fenómenos políticos y sociales que dieron forma a sus sociedades, las siguientes páginas esbozan los trazos culturales y políticos que hicieron a un retrato argentino y brasileño del siglo pasado.

#### **PALABRAS CLAVE**

Argentina – Brasil – Comparación – Política – Cultura.

#### **ABSTRACT**

The present work makes a compare analysis between some of the key points of the politics dynamics of Argentina and Brazil during the XX Century. Turning to a multidisciplinary analysis, and to a historical trajectory that covers the political and social phenomenae wich shaped thier societies, the following pages outline the political and cultural sketches for an argentinian and brazilian picture of the past century.

#### **KEY WORDS**

Argentina - Brazil - Comparison - Politics - Culture.

#### **RESUMO**

Este trabalho efetua uma análise comparada entre alguns pontos chave das dinâmicas políti-

---

1 Texto presentado en el Seminario Política e Sociedade na Argentina e no Brasil: Estado, Democracia e Cultura, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, junio de 2008. Deseo agradecer a Rafael Mantovani por los útiles comentarios en base a un borrador previo.

Traducción del portugués de Juan Cruz Vazquez, revisada por el autor.

cas da Argentina e do Brasil no século XX. Recorrendo a uma análise nutrida de várias disciplinas, e percorrendo o caminho histórico que enquadra fenômenos políticos e sociais que deram forma às suas sociedades, as seguintes páginas esboçam os traços culturais e políticos que retrataram a Argentina e o Brasil do século pasado.

### **PALAVRAS – CHAVE**

Argentina – Brasil – Comparação – Política – Cultura.

Comparar trayectorias políticas a lo largo de un siglo supone un esfuerzo mucho más de olvido que de memoria. Trataré aquí de convertir una gran cantidad de materias analíticas, muy heterogéneas, en algunas conjeturas “popperianas” – ellas pueden provenir de cualquier parte y pueden ser sometidas a corroboración o a refutación. O sea, se trata de un proceso inverso a la tarea estrictamente académica. En cierta medida, estoy recomenzando “desde cero” mi trabajo.

**1.** El movimiento principal de la política en el Brasil fue, en siglo XX, sobre el eje regional - entre elites. El poder político fluctuó entre el gobierno federal y los estados, osciló en lo que se denomina actualmente “eje federativo”, entre elites centralizadoras y elites descentralizadoras del poder. El movimiento principal de lo político en la Argentina fue en el mismo siglo en torno al eje social - entre elites y sectores sociales populares. Esta hipótesis, creo, se sustenta bien si tomamos en cuenta las periodizaciones más convincentes, para cada caso, del siglo.<sup>2</sup> En lo atinente a la Argentina, experiencias consecutivas extraordinariamente significativas de ampliación del sistema político con patente incorporación de sectores sociales hasta entonces no incluidos, dieron paso, no a una maduración acumulativa del sistema político, pero sí a una serie de contestaciones reaccionarias y excluyentes – en un registro desconocido en el Brasil. Esto está claro hasta en aquellas experiencias políticas que han dado más oportunidad al análisis comparado como, por ejemplo, el populismo - no es casual que el concepto de ciudadanía regulada haya sido elaborado en un brillante texto brasileño, y no en uno argentino. La propia idea de populismo como estado de compromiso, de Francisco Weffort, es también brasileña. La dimensión de incorporación preventiva y controlada tiene una predominancia en el caso brasileño que no tiene en el argentino, donde tratar de comprender el peronismo con ese concepto sería francamente imposible. Lo mismo ocurre con nuestras comunes trayectorias autoritarias. El modelo de O’Donnell de régimen burocrático-autoritario es útil para comprender in toto la trayectoria del régimen militar brasileño; por su parte, en el caso argentino solamente permite entender la dictadura implantada en 1966, y ya la consideración del “proceso” nos obliga a una conceptualización muy diferente.

---

<sup>2</sup> Periodizaciones que me abstendré de hacer aquí no solamente por economía de tiempo sino también porque no desconozco que estoy ante un auditorio bien informado.

**2.** Es verdad que la historia democrática argentina en el siglo XX es más dilatada que la brasileña; empero, esa diferencia no invalida la comparación. Mi concisa hipótesis es la siguiente: en la política democrática brasileña la dimensión institucional es dominante -las instituciones, de hecho, configuraron con efectividad las interacciones y los actores colectivos- en compensación, tanto la inclusión social como la política han sido débiles.<sup>3</sup> En tanto, en el caso argentino, la dimensión inclusiva ha sido dominante en desmedro indudable de la dimensión institucional. En la política democrática argentina participaron “todos”. Hasta 1964, la estabilidad en la política democrática brasileña estaba basada en la exclusión – por ejemplo, en la exclusión (o alienación, según haya sido el caso) de las masas rurales.<sup>4</sup> De ahí, en parte, que (paradójicamente, o sea, expresando una contradicción sólo aparente) la política brasileña se aproxime mucho más a un padrón representativo (elitista, pero representativo al fin) que la política argentina, cuyo padrón es decididamente movimientista (un análisis muy sugestivo y polémico al respecto es el que hacen Leis y Viola, que anteponen la “sociedad de corte” brasileña con el mundo social movimientista argentino). La participación popular en el Brasil a lo largo del siglo estuvo dominada por el juego representativo inter-élite – cooptativo, sí, pero más representativo en el sentido que confiere Manin al término. En contraposición, la participación popular en la Argentina se desarrolló en la matriz movimientista – el movimientismo es, a su manera, una forma representativa, pero contiene un potencial de destrucción institucional extremadamente poderoso. Entre otras razones porque la representación movimientista es tendencialmente autoritaria y tiene una inclinación antidemocrática, y hasta totalitaria (presenta un impulso endógeno a ocupar la “totalidad”). Y adopta la fórmula populista-antagónica -esa misma que Ernesto Laclau busca prestigiar recientemente por Sudamérica entera- como la manera normal de dar cuenta de los problemas políticos y de gobierno. Ahora bien, los problemas existen del mismo modo en que llueve: tanto la lluvia como los problemas son inevitables. Entonces la cuestión clave del movimientismo no es tanto el ejercicio de la oposición, sino el del gobierno, porque la explosión política en ese caso es poco menos que ineludible.

**3.** Un ángulo complementario de observación permite decir, estimo, que la dinámica política brasileña es una de composición -una gramática de “conciliación”- en tanto que la dinámica política argentina es de contraposición (si recuperamos la distinción de raíz clásica de Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero entre política como composición y política como contraposición). Creo que éste es un ángulo complementario porque si la composición es eficaz, ha de ser, por

<sup>3</sup> Estoy hablando de todo el siglo y en perspectiva comparada. Esto no resta valor al proceso de ampliación de la participación electoral que analiza Wanderley Guilherme dos Santos para el último cuarto de siglo (que arranca de hecho con el régimen militar).

<sup>4</sup> De hecho, no fue la incorporación de las masas rurales, sino un intento, desde arriba, de llevarla a cabo, lo que catalizó la reacción preventiva militar.

definición, excluyente – no existe composición si no quedan fuera terceros excluidos. Ello tiene un correlativo social, en una dinámica diferente del conflicto social o específicamente de clases, en cada país, cuestión que no voy a desarrollar ahora salvo en la mención de que, en perspectiva comparada, puede observarse que la conflictividad social ha sido, a lo largo del siglo XX, bien menor en el Brasil que en otros países del Cono Sur con los cuales la comparación podría tener algún sentido. Más allá de que el Brasil haya fundado un partido trabajador de nuevo cuño, el componente de lucha social inter-clases tiene una relevancia explicativa mayor en la historia argentina, chilena o uruguaya. Dejo al lector sacar sus propias conclusiones en lo atinente a lo positivo o negativo de este trazo social, pero me parece claro que el imaginario social brasileño, más jerárquico o menos plebeyo que -por ejemplo- el argentino, continúa siendo de integración más que de contraposición.

**4.** Todo lo dicho hasta ahora se puede proyectar en la arena de la cultura política. Un importante pensador conservador mexicano, Escalante Gonzalbo, establece la distinción, de cuño aristotélico, entre repúblicas burocráticas y repúblicas mafiosas. Escalante argumenta que en un mundo de repúblicas, como el actual, existen dos grandes categorizaciones de ellas. Las repúblicas burocráticas son aquellas en las cuales los gobernantes son esclavos de la ley, ajustan sus comportamientos a la ley – se aproximan a lo que, en un enfoque menos cínico, podemos entender como gobierno (republicano) de la ley (rule of law). En las repúblicas mafiosas los gobernantes se sirven de la ley para llevar adelante sus intereses. Los gobernantes no son, en este caso, esclavos de la ley, pero la ley constituye un instrumento, apropiadamente maleable, al que echan mano cuando necesitan de él.<sup>5</sup> Sea como fuere, si ustedes no juzgan esto como una afrenta, y lo toman solamente como la amigable bravuconada de un argentino metido, el Brasil del siglo XX se aproximó más bien al tipo ideal de la república mafiosa. ¿Y la Argentina? Bueno, la Argentina ha sido malamente una república en el siglo XX. He dicho muchas veces en ambos países que, con la cuerda al cuello, y ante la obligación de hacer una distinción central con menos de 15 palabras entre nuestras culturas políticas, trataría de salvarme el pescuezo diciendo: “en tanto que Brasil es al enemigo, la ley; la Argentina es al enemigo, ni justicia”. Además, “al enemigo, ni justicia” no es una expresión que yo haya imaginado en pesadillas, sino que fue concebida (o recuperada) por Juan Perón, pero, me gustaría enfatizar, hizo escuela, no solamente entre los peronistas, sino también entre los “gorilas”. Es claro que ello tiene un justificativo movimientista, tanto en los unos como en los otros: si los enemigos son enemigos de la patria, del pueblo, de la libertad, de la razón, de la justicia, entonces, ¿por qué tendrían que merecer [nos pregunta este dictum] nuestra justicia? Y la validez del dictum se torna rutinaria, porque todo adversario es “enemigo de”, y todo conflicto de intereses se transforma en “política” de

---

5 Dejo a cada uno de ustedes el decidir cuál es su modelo ideal, siendo que yo no estoy tan seguro sobre cuál de ellos sería.

enemistad. Pero en la Argentina los dos extremos se han apartado de la ley, en tanto que en el Brasil los dos extremos han utilizado la ley como instrumento al servicio de quien está por encima de ella a raíz de su condición socio-estatal.

Todavía estamos lejos, en ambos casos, del rule of law (cuento de poco tiempo para diferenciar este concepto genuinamente republicano, del concepto conservador imperio de la ley - y el orden. En la Argentina, Sofía Tiscornia discute recientemente este concepto conservador y su utilidad actual). Pero, sea como fuere, nos aproximamos desde puntos de partida muy distintos. Cuando una persona pretende callar a otra diciéndole "Usted está hablando con una autoridad de la República", es casi imposible que la otra no sienta que la "república" es apenas la garantía que tiene esa persona que habla para imponer su voluntad injusta y perpetuar la desigualdad que lo favorece. Como discute un imperdible ensayo de Guillermo O'Donnell (que parte del clásico del antropólogo brasileño Roberto Da Matta: Carnavais, heróis e malandros), allí donde los sectores subalternos podían "escoger" apenas entre hacer caso y morir de hambre, prosiguió imperando la deferencia. La legitimidad de las instituciones republicanas tal vez no fue mayor, pero los pobres y los trabajadores bajaban la cabeza ante la pregunta ominosa: "¿Usted sabe con quién está hablando?". Allí donde, como en la Argentina, los sectores subalternos tenían posibilidades reales de optar, pero, al mismo tiempo, las instituciones republicanas estaban profundamente afectadas por un patrón oligárquico, tomó forma la rebeldía plebeya – aquella que constituyó un universo simbólico igualitario donde cualquier diferenciación entre los individuos es sospechada de ser una injusticia social.<sup>6</sup> A la pregunta que tenía por objetivo poner al atrevido en su lugar, él respondió "a mí que cuernos me importa" cristalizando así una posición muy poco feliz entre democracia y república.

5. Pero, la cultura política no se limita a las respectivas relaciones entre política, sociedad y ley. Alcanza también cuestiones identitarias. Y, en lo que respecta a estas cuestiones, me gustaría profundizar algunos puntos sobre el patrón más elitista-representativo en un caso y movimientista por el otro. Hablando sin rodeos, creo que en el Brasil tenemos populismo y nacionalismo de Estado, en tanto que en la Argentina tenemos nacionalismo y populismo de sociedad. El concepto de Schmitter sobre neocorporativismo estatal de poco nos sirve aquí porque, la estructuración autónoma de intereses (propia del modelo ideal de neocorporativismo societal), no la encontramos en ninguno de los dos casos. Pero la potencia societal del populismo argentino -como complejo sociocultural, histórico y político extraordinariamente denso- no tiene equivalente en Brasil, donde, en compensación, el populismo presenta un legado estatal perdurable indiscutiblemente bien sucedido – tanto que en la década de los 90 una agenda

---

6 En la Argentina del siglo XX, creo, sería imposible encontrar adhesivos en los automóviles, como aquellos que se encuentran en Río de Janeiro, que rezan: reencarnação: uma questão de justiça.

democrática de reformas llamadas a sí mismas neoliberales se concretarán presididas por la retórica del desmantelamiento del estado varguista, retórica utilizada como tal tanto por detractores como por partidarios. No quiero exagerar, pero el populismo argentino legó actores políticos y culturas, en tanto que el populismo brasileño legó Estado e instituciones. En este sentido, resulta útil el instrumental analítico desarrollado por Edson Nunes sobre la "gramática" política brasileña, porque, utilizado para la comparación, proporciona insinuantes contrastes item por item: clientelismo, corporativismo, aislamiento burocrático, universalismo de procedimientos.

6. Lo mismo ocurre, a mi entender, con el nacionalismo. Comenzando por el hecho de que el nacionalismo argentino y el brasileño son muy diferentes. Me parece evidente que el nacionalismo brasileño es mucho menos tóxico que su hermano argentino. El nacionalismo argentino es atormentado, hosco, es una flor cultivada en el fértil terreno de la decadencia (no estoy sugiriendo que la Argentina sea un país decadente, no corresponde discutir eso aquí), y lleva una amarga gota de resentimiento. Es un nacionalismo que puede, por recurrir a un ejemplo reciente, dar lugar a una reacción crispada (del gobierno y de una parte de la sociedad argentina) ante Uruguay en los disensos sobre las "papeleras" en Fray Bentos (reacción que contrasta de un modo claro con aquella del gobierno brasileño en el disenso con Bolivia sobre la Petrobrás – aún cuando no faltaron intelectuales que flamearan la bandera de la dignidad nacional, que no tuvieron, por suerte, la repercusión ni social ni oficial que ellos esperaban). Es evidente que los ejercicios de recuperación de la autoestima en los cuales los sucesivos presidentes creen necesario ingresar -o incurrir, no es éste el espacio para discutir eso, pero sí para observar que Fernando Henrique Cardozo y Lula presentan una perfecta continuidad en este punto- llevan en sí mismos una cierta emoción nacionalista, pero ello tiene un tanto de festivo y, sobre todo, carece de la típica indignación argentina contra el mundo. "Puxa -pergunta-se Lula- como é que nós brasileiros podemos ter do Brasil uma visão muito mais negativa que a de fora?".<sup>7</sup> Esto, dígame al pasar, nos podría internar en apasionantes discusiones comparativas de lugares comunes brasileños, como el así llamado complejo de viralata (Nelson Rodrigues), o la teoría da jabuticaba, contrastados con lugares comunes argentinísimos como el mejor negocio del mundo, el destino de grandeza, y la indignación argentina con una comunidad internacional que no termina nunca de reconocer "lo importantes que somos" y "el papel fundamental que nos tocaría mercedamente

---

7 Nota del traductor. La frase reza: "Caramba -se pregunta Lula- ¿cómo es que nosotros, brasileños, podemos tener una visión del Brasil más negativa que la de afuera?".

desempeñar".<sup>8</sup> O, por qué no, con el concepto brasileño de *miscigenação*<sup>9</sup> contrastado con el argentino de crisol de razas, aparentemente semejantes, y aún así tan sugestivamente diferentes en casi todo. Pero el tiempo no me permite hoy extender esta digresión, y me obliga volver al nacionalismo. Porque una diferencia que se acumula con las otras es que el argentino es un nacionalismo de sociedad, muy enraizado en los actores y grupos sociales, en la cultura y en las identidades políticas, y el brasileño es un nacionalismo de Estado: es el Estado, en el imaginario social brasileño, la expresión principal de una nación. Cuando, por ejemplo, Lula dice: "gente, se conseguimos fazer uma coisa tão boa como a Petrobrás, como é que não poderíamos ir para frente?",<sup>10</sup> sabe muy bien de qué, para quién, y evocando qué, está hablando.

**7.** Y creo con sinceridad que estas diferencias se hacen evidentes actualmente en las formas, en los contenidos y en las predominancias de las propuestas identitarias, como es el caso del nacionalismo, tan estudiado en su pasado como desatendido -con pocas excepciones- en su dimensión contemporánea.<sup>11</sup> ¿Qué es y cómo actúa el nacionalismo hoy? No trataré ese asunto ahora, empero, estoy preparado para argumentar que existen significativos contrastes en las formas en que, por caso, el nacionalismo argentino aborda cuestiones tales como la soberanía en la Patagonia y el nacionalismo brasileño lo hace con una cuestión como la región amazónica, cuestión que estamos viendo año tras año moverse a una posición más próxima al centro de la agenda política brasileña y que, a mi entender, está destinada a constituirse en un tema crucial de la política y de la cultura política del futuro cercano.

**8.** Las diferencias que traté de identificar, asimismo, se pueden proyectar al plano de las dinámicas institucionales, es decir, de las morfologías político-institucionales de cada país y de los procesos políticos. Examinemos brevemente, sin más, las últimas décadas, democráticas, del siglo, en ambos países. La Argentina demoró casi una década, y Brasil también, en conseguir

---

8 En una de mis clases cariocas me atreví con una ocurrencia que tuvo un inesperado éxito: los argentinos vivimos desconcertados e irritados con el resto del mundo, porque éste nunca acaba de reconocer lo valiosos que somos y de hacernos el lugar que nos corresponde, mientras que los brasileños viven intranquilos por la posibilidad de que el mundo se de cuenta de que valen tan poco. Por supuesto, y antes de que alguien me malentienda, el sentimiento de superioridad argentino es tan infundado como el de inferioridad brasileña. Pero eso, la diferencia entre lo "real" y lo "percibido" expresada precisamente en el chiste sobre "el mejor negocio del mundo" en el caso argentino, no es lo más interesante; lo más interesante es, creo, que esas percepciones son en sí mismas organizadoras de sendos espacios culturales.

9 Nota del traductor. El concepto se traduce como mestizaje.

10 Nota del traductor. La frase reza: "gente, si conseguimos hacer una cosa tan buena como la Petrobrás, ¿cómo es que no podríamos ir para adelante?"

11 Entre esas pocas excepciones se cuentan: Alejandro Grimson (una completísima compilación comparativa Argentina y Brasil - EDHASA 2008) y Vicente Palermo, Sal en las heridas (Sudamericana, 2007) y Del otro lado del río (compilación EDHASA, 2007), para Argentina.

estructurar coaliciones democráticas reformistas y relativamente estables – Menem desde 1991 y Fernando Henrique Cardoso desde 1995. Fueron capaces de establecer núcleos de gobernabilidad, recuperaron capacidades estatales, pudieron hacer una política económica y formular e implementar una agenda de reformas. Pero, ¿cuál fue el tópico político, la arena política central en cada caso? ¿Cuál fue la capacidad de creación institucional y de perduración en cada caso? Me atrevo a decir que el núcleo de la interacción en el caso brasileño fue institucional y representativo: la Presidencia, el Congreso, la relación entre el presidente, la Presidencia y el Congreso. Algo bien diferente se registró en el caso argentino: aquí las interacciones tuvieron por actores privilegiados a los agentes económicos y las corporaciones, con pivote personalizado en el presidente, que era al mismo tiempo jefe de gobierno y articulador excluyente de coalición. Y las diferencias en la creación institucional-estatal, en la consolidación de los actores políticos en el juego de gobierno-oposición en torno de la gestión reformista, y la continuidad de políticas, son notorias.<sup>12</sup>

9. A veces me quedo con la impresión de que los cientistas políticos damos por sentado que el campo de la cultura es para nosotros un peligro que nos aproxima al diletantismo. Creo que vale la pena frecuentar más y mejor ese campo y dialogar con quienes con sus propios medios y sin necesitarnos mucho se ocupan de él, como los antropólogos. Me gustaría entonces ejemplificar el punto llamando la atención sobre un cruzamiento extremadamente insinuante, y muy poco estudiado, entre política y cultura: el mundo de la jerga política. Porque si quedamos inmersos en nuestros propios ámbitos nacionales, tal vez no encontremos nada de interesante en esto; pero, si salimos de ellos para comparar, entendemos que las diferencias son tan asombrosas como expresivas.

Es en Emilio de Ípola y Juan Carlos Portantiero, parafraseando, si no me equivoco, a Lévi-Strauss (ya no recuerdo en qué texto) que me encontré con la más bella definición metafórica de política que yo conozco. La cito de memoria: “es ese espacio tan cercano a la muerte, pero erigido contra ella, donde la palabra encuentra su lugar”. Bien, el vínculo entre la política y las palabras -o, dicho de otro modo, la relación entre la política, las palabras y la muerte- fue muy distinto en el Brasil y en la Argentina del siglo XX. En la Argentina las palabras estuvieron por demás próximas con la muerte y la política ha sido un espacio erigido con muros muy precarios contra ella. Claro, ustedes me podrán decir que éste también es el caso de Brasil, no lo sé. Sí sé que las familias de palabras son muy diferentes. No hay en Brasil, por ejemplo, nada semejante a una familia entera de palabras vedadas durante años como de hecho fue el caso en la Argentina (las palabras peronistas: peronista, justicialista, Perón, Evita, marcha peronista y otras que por

---

12 No toda la explicación de estas diferencias reside en el punto que estoy discutiendo aquí, pero creo que es una variable ineludible a la hora de intentar explicar.

años estuvieron prohibidas por ley).<sup>13</sup> En el Brasil la palabra zurdo, tan importante en el léxico político argentino, no tiene un equivalente aceptable – está la palabra troSCO pero sin la preeminencia de zurdo, y con un alcance social mucho más reducido. Y lo mismo acontece con su antípoda, porque la palabra facho, que de ninguna manera es, debo aclarar, apenas un hermano coloquial de fascista, tampoco tiene su análogo funcional o semántico en la jerga política brasileña. Léxico en el cual la expresión correr por izquierda, tan común en la Argentina, no quiere decir nada.<sup>14</sup> Mientras que gorila, contrera, peronista, antiperonista, nos llevan abruptamente al mundo de las identidades radicalmente enfrentadas de la Argentina del siglo XX, las identidades que no se definen por la positiva y por adversatividad sino por oposición: ser anti-peronista es lo identitario por encima de las identidades previas, así como ser peronista supone –en el siglo XX– un mandato identitario de peronización de la nación. En el Brasil, alguna cosa apenas muy tenuemente parecida tiene que ser “descubierta” por científicos políticos, que, además de eso, precisan echar mano a metáforas futbolísticas para explicarla: Fábio Wanderley Reis sustenta que la política electoral brasileña estuvo caracterizada por algo que llama “síndrome de Flamengo”, definida por el eje oposición-situación. Incluye un sociólogo paulista joven y culto desconoce en el vocabulario brasileño la palabra sipaio, siendo que el término originario equivalente, cipayo, disfruta aún hoy de una popularidad, redefinido en la jerga política argentina, mucho mayor de aquella que yo preferiría que tuviese. Sea como fuere, la gran familia de palabras políticas de la Argentina del siglo XX nos habla de un mundo muy diferente al mundo que se podía entrever en la jerga brasileña correspondiente: caudillo (que tiene muy poco que ver con el brasileño coronel), montoneras, el sintagma civilización y barbarie, causa nacional, reforma universitaria, movimiento, gorila, oligarquía, gobierno nacional y popular, partidocracia, proyecto nacional, demoliberal, intransigencia, patota, y los hermanos gemelos que se odian, dictadura y tiranía. Y también está el patriarca patria: patria socialista, patria peronista, patria metalúrgica, patria contratista, etc., y el patriarca aumentativo azos: cordobazo, rosariazo, santiagazo, etc., y, evocando la capacidad argentina de provocar y soportar shocks, rodrigazo. Que yo sepa, por ejemplo, tiranía poco o nada nos dice de específico en el Brasil, en tanto que en la Argentina tenemos primera tiranía, segunda tiranía, así como la oposición hipócrita, por parte de nuestro liberalismo, entre tiranía (popular) y dictadura provisional. Los vocablos en portugués, es claro, existen, pero con significados y predominancias completamente diferentes, como es el caso de movimiento, que en el Brasil hace alusión al MDB (PMDB) o a los “movimientos sociales”. No sé tan bien como ustedes cuáles son los miembros conspicuos de la familia brasileña de palabras políticas pero, modestamente (en caso de que ustedes estén bien predispuestos al oxímoron argentino modesto), puedo sí apuntar lo que yo veo. Veo que en el Brasil se despolitizaron

13 Y que nos legaron en la expresión el-que-te-jedi un hijo vergonzante: “aquél que te dije” pero que no puedo nombrar.

14 O en el mejor de los casos es demasiado técnica, demasiado especializada. En Google aparecen deportes.

palabras, como es el caso del término camarada, o no se llegaron a politizar palabras, como es el caso de izquierda, todavía demasiado amarrada a lo que es considerado torcido, contrario a lo que está bien porque está derecho. También veo cómo algunas palabras que registraron en el siglo XX una trayectoria mejor llevada, tuvieron un lecho fundamentalmente institucional más que societal. Tal es el caso de las palabras ciudadano y ciudadanía, que han alcanzado su refulgencia de la mano de la Constitución de 1988, la Constitución Ciudadana. Y conjeturo que palabras como casuismo, voto de cabestro, coronelismo, corporativismo, clientelismo, patrimonialismo, cartorialismo, peleguismo, cooptação, Estado Novo, revolução legalista, abertura política (la palabra transición no forma parte del léxico político argentino, sólo del cientista político), fisiologismo, presidencialismo de coalizão (creo que ningún periodista político brasileño utilice el sintagma menos de diez veces por año), esplanadeiros, orçamento participativo, propias del léxico político brasileño, son estructurantes de un contraste por demás nítido con el correspondiente argentino. Pero, también, están los patriarcas del nacional desenvolvimentismo – término que, comparado con nuestro paupérrimo desarrollismo (y no me estoy refiriendo a los desempeños históricos de Juscelino y Frondizi, sino al valor y la carga semántica de los vocablos a lo largo del siglo), es como comparar un titán con un alfeñique: o petróleo é nosso, Petrobras, 50 anos em 5, y también milagre económico, modernización conservadora y modernização pelo alto, así como aislamiento burocrático, anelos burocráticos, insula de eficiência. O sea, los términos que evocan al Estado y al nacionalismo de Estado tan, a mi entender, típicamente brasileños y tan diferentes al nacionalismo argentino.

Por prudencia, evité mucho hablar en esta exposición del siglo XXI, pero no puedo evitar cerrar el punto con una humorada que, creo, viene a encajar muy bien aquí: mientras que la adquisición más reciente de la jerga política brasileña es anfibio (alto funcionario que actúa en áreas estratégicas o con acceso a información valiosa, que acostumbra tomar licencia sin goce de sueldo para prestar consultoría a empresas privadas valiéndose de información privilegiada, y que cuando retorna al servicio público actúa de manera que favorece a sus clientes, según la explicación de Jorge Hage), el benjamín de la correspondiente familia argentina, es autoconvocado (vecino que participa de puebladas de protesta con diferentes formas de interpelación mediática y afectación de derechos de terceros).

Estas hipótesis pueden ser correctas o erradas pero, en cualquier caso, me importa decir que no las establecí ex nihilo, como viniendo de la nada, ni diacrónica ni sincrónicamente. Diacrónicamente, porque la historia del siglo XX se sustenta, es obvio, como parte de una historia, aquella del siglo XIX, con esclavos, Imperio, república, legitimidad republicana y guerra de la independencia, guerras civiles, federalismo para mantener la unidad y federalismo para obtener la unidad (tomando la sugestiva distinción de Stepan en línea con Rikker), ejército nacional (la

relación entre ejército y nación tan diferente en el siglo XIX brasileño y argentino)<sup>15</sup>, proyecto tabula rasa de una nación sobre un “desierto”, inmigrantes, nacionalismo liberal, estado poderoso en algunas dimensiones en el Brasil muy diferentes a las correspondientes en la Argentina, educación sarmientiana, hombres libres en el Brasil esclavista (Roberto Schwarz), deferencia social y alienación política con mix disímiles – en fin, todo aquello que configura las condiciones para una historia tan diferente de los sectores populares. Y sincrónicamente, porque de hecho cada una de las hipótesis o conjeturas que discutí aquí pueden imbricarse con los procesos del propio siglo XX, con los dramas, las luchas, los liderazgos, los conflictos, las controversias, las gestiones de gobierno, los períodos de depresión y de prosperidad, las esperanzas, que constituyen la historia de este siglo. Pero encarar esta tarea va más allá de lo que puedo hacer en esta presentación.

## Referencias

- Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo (1986). *Sociedad y Estado en la filosofía moderna: el modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- De Ipola, Emilio (1988). *Investigaciones políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Doratioto, Francisco (2002). *Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. San Pablo: Companhia das Letras.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (1995). *El Principito*. Ciudad de México: Cal y Arena.
- Grimson, Alejandro (Compilador). *Pasiones nacionales. Política y cultura en Brasil y Argentina*. Buenos Aires: Edhasa.
- Hage, Jorge (2006). *Entrevista del Ministro Interino de Control y de la Transparencia, Jorge Hage*. A Tarde, Salvador, 10 de abril. Disponible como recurso en [http://www.cgu.gov.br/Ministro/ArtigosEntrevistas/itens/entrevista\\_20060410\\_JorgeHage\\_aTarde.asp](http://www.cgu.gov.br/Ministro/ArtigosEntrevistas/itens/entrevista_20060410_JorgeHage_aTarde.asp) (último acceso 20 de abril de 2009).
- Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Leis, Héctor Ricardo y Viola, Eduardo (2008). *América del Sur en el mundo de las democracias de mercado*. Rosario: Homo Sapiens.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Palermo, Vicente (2007). *Sal en las heridas. Las Malvinas en la cultura política argentina*. Buenos Aires: editorial Sudamericana.
- Nunes, Edson (2003). *A gramática política do Brasil*. Río de Janeiro: J. Zahar.

---

15 En el Brasil, como muestra Doratioto, fue solo a partir de la guerra del Paraguay que el ejército pudo construir una identidad asociada ya no al Imperio sino a la nación, pero paulatinamente. La preocupación está, a mi entender, vivamente presente en las páginas de *Os Sertões*, redactadas por Euclides da Cunha a fines del siglo.

O'Donnell, Guillermo (1984). *Y a mí ¿qué me importa?* Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil. Buenos Aires: Estudios CEDES.

O'Donnell, Guillermo (1982). *El estado burocrático-autoritario*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Palermo Vicente y Reboratti, Carlos (2007). *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Buenos Aires: Edhasa.

Palermo, Vicente (2007). *Sal en las heridas. Las Malvinas en la cultura argentina contemporánea*. Buenos Aires: Sudamericana.

Palermo, Vicente (2006). "La disputa entre Argentina y Uruguay por la construcción de las procesadoras de celulosa en Fray Bentos", en *Análise de Conjuntura OPSA*, n° 11 (noviembre). Disponible como recurso accedando en: [http://observatorio.iuperj.br/pdfs/24\\_analises\\_La%20disputa%20entre%20Argentina%20y%20Uruguay.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/24_analises_La%20disputa%20entre%20Argentina%20y%20Uruguay.pdf) (20 de abril de 2009).

Reis, Fábio Wanderley (2000). *Mercado e utopia: teoria política e sociedade brasileira*. San Pablo: USP.

Riker, William (1964). *Federalism: Origin, Operation & Significance*. London: Little, Brown.

Dos Santos, Wanderley Guilherme (1987). *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Río de Janeiro: Campus.

Schmitter, Phillippe C. (1974). "Still the Century of Corporatism?", en *Review of Politics*, V. 36 (pp. 85-131). Notre Dame.

Schwarz, Roberto (1998). "Um seminário de Marx", en *Novos Estudos*, N° 50, marzo (pp. 99-114). San Pablo.

Stepan, Alfred (1999). "Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos", en *Dados*, V. 42, N° 2 (Río de Janeiro).

Tiscornia, Sofia (2007). *Debates en la cultura argentina IV*. Buenos Aires: Emecé.

Weffort, Francisco (1980). *O populismo na política brasileira*. Río de Janeiro: paz e Terra.

## LA POLÍTICA EXTERIOR DE MUJICA: “EL SUEÑO DE LA PATRIA GRANDE SIGUE VIVO”

Por Álvaro Álvarez Carcabelo

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES, URUGUAY.

E-mail: aacarcabelo@yahoo.com

El 1º de Marzo en su discurso inaugural de asunción, en el parlamento de la República, el flamante Presidente José Mujica, dijo una de las frases mas aplaudidas por los presentes; legisladores e invitados extranjeros, entre ellos los mandatarios de los países de la región: “MERCOSUR hasta que la muerte nos separe” sentenció.

De todas formas, no resulta novedosa esta definición estratégica de política exterior del viejo líder, sus raíces mas arraigadas están impregnadas de un profundo latinoamericanismo, y por supuesto la región inmediata, ocupa un lugar central en su agenda exterior.

Mujica tiene un profundo sentido de “pertenencia a la tierra”, como lo decía una publicidad de su campaña electoral, “ama la tierra”, y ese sentir lo extiende a la región, a los países vecinos, al sueño de la “Patria Grande”.

Antes de pertenecer a la izquierda, su propio origen blanco herrerista, (el Partido Blanco o Nacional sienta buena parte de sus viejos principios históricos en el federalismo integrador del Río de la Plata), le da esa visión integracionista profunda, que él mismo se ha encargado de destacar en más de una oportunidad; “en mi interpretación de la historia de este país, soy blanco, perfectamente blanco” (Pepe Coloquios, p. 15.)

En el mismo libro de Alfredo García, Mujica se lamenta; “fracasamos en fundar la patria grande y fundamos un montón de países”, haciendo referencia a la balcanización de las Patrias Americanas.

Como destaca Adolfo Garcé en su Análisis del CURI, “Ideología y política Exterior ¿Qué puede esperarse del gobierno de José Mujica”, Garcé concluye que Mujica es “federalista. Es de los que todavía lamenta la frustración del proyecto federal artiguista”.

Pero el nuevo gobierno, no se queda sólo en una postura clásica de integración Latinoamericana, también va de la mano del proyecto interno de país que busca llevar adelante; así, su Canciller Luis Almagro, definió en la Cámara Mercantil del Uruguay, los principios y postulados fundamentales de su accionar, y la política exterior -dijo- debe ser funcional: 1) A la Reforma del Estado, 2) al País Productivo, 3) a las Políticas Sociales.

Es decir, la política exterior de Mujica, además de impulsar ese “compromiso histórico” con la región, estará intrínsecamente ligada a los objetivos nacionales internos, que el gobierno electo, se ha propuesto llevar adelante.

## La región inmediata y la visión estratégica de Mujica

Probablemente desde la recuperación de la Democracia en Uruguay, ningún Presidente le de tanta importancia a las "cuestiones estratégicas" como Mujica.

Recordemos: en su primer mandato, Sanguinetti, luego de la dictadura, tuvo que "repositorar" al Uruguay en la comunidad internacional. Los Presidentes Lacalle y Batlle tuvieron una visión mucho más economicista y mercantilista, con perfil netamente liberal de la política exterior; orientación que no es negativa en sí misma, ya que el bienestar de los pueblos mejora a través del aumento del intercambio comercial y de la apertura de los mercados para colocar la producción nacional. De todas formas resulta insuficiente, ya que esta región necesita consolidarse no solo como bloque económico comercial, sino también como un espacio político territorial coherente, con una estructura institucional fuerte y en funcionamiento, para hacer sentir su voz en la comunidad internacional.

Cabe recordar que el Dr. Lacalle fue el Presidente que firmó en el año 1991 el Tratado de Asunción para la creación del MERCOSUR, y en esa oportunidad tuvo el respaldo de todo el sistema político uruguayo, en función de la creación de la Unión Aduanera, la libre circulación de mercaderías, Arancel Externo Común, y defendiendo ortodoxamente el "espíritu" del principio original de creación del bloque. Es decir, lo comercial, aunque se ha opuesto sistemáticamente, según su criterio, por "razones de soberanía", a la creación del parlamento mercosuriano, es decir prioriza lo económico y comercial por sobre lo político, cuando la gran lección que nos ha dado la UE es justamente, la fuerte voluntad política de sus gobiernos para ir creando espacios comunes, por ejemplo la firma del Tratado del Acero y el Carbón, entre los dos motores de la Europa Continental, Francia y Alemania, que dejaron de lado rivalidades históricas para con ese paso dar inicio a lo que hoy conocemos como Unión Europea, con todos sus órganos comunitarios, incluyendo el Parlamento Europeo.

Por su parte el Presidente Batlle marcó un fuerte perfil más cercano con los EEUU, siguiendo una línea histórica de su Partido Colorado, definido por Real de Azua como una línea universalista, de alineación a las grandes democracias liberales del mundo, en el siglo XVIII con Gran Bretaña y en el siglo XX con los EEUU.

En oposición a esa postura se encontraba Luis A. de Herrera, conductor del Partido Blanco o Nacional, autor del libro el "Uruguay Internacional" y para muchos fundador de la política exterior moderna uruguayo, con una visión de profunda solidaridad con los pueblos latinoamericanos y con una clara postura anti-imperialista; "Ni la sovietaización de las patrias americanas, ni una estrella más en la bandera de ningún imperialismo", decía, oponiéndose férreamente a la instalación de bases norteamericanas en suelo uruguayo, tema este que está nuevamente de moda por América Latina. Es precisamente en el sector liderado por Herrera que Mujica inició su militancia política.

En ese marco de “principismo latinoamericanista”, solidaridad continental e identificación con los pueblos de la América Latina por un lado, y con una fuerte visión de la importancia de la Estrategia por otro, las primeras salidas al exterior del Presidente Mujica fueron a la región: Bolivia, Chile, Venezuela, Argentina y Brasil han sido los primeros destinos, donde el eje temático pasó por la integración energética, la industria, la minería y las infraestructuras.

Tan fuerte es la voluntad política del Presidente uruguayo en materia de integración, que junto a algunos de sus colegas ha creado las llamadas Comisiones Bilaterales de Planeamiento Estratégico e Integración Productiva (por ahora con Brasil y Venezuela).

En su reciente visita a Uruguay el Presidente Lula hizo una fuerte apuesta al avance y concreción de los proyectos de Infraestructura impulsados por ambos gobiernos antes de finalizar su mandato: construcción de puentes, hidrovía Laguna Merín (Uruguay) - Laguna de Los Patos (Brasil), interconexiones ferroviarias, integración productiva.

### **Conflicto con Argentina: el inicio de la llamada “Nueva Vecindad”**

Un capítulo aparte merece la relación con la República Argentina, fundamentalmente luego del fallo de la Corte Internacional de Justicia de la Haya, por el conflicto de la Pastera ex Botnia, hoy UPM, donde en términos futbolísticos muchos definieron el fallo como un “empate”, donde se reconoció que Uruguay no cumplió con algunos procedimientos formales del Estatuto del Río Uruguay, pero por otro lado tampoco tuvo andamio la denuncia de Argentina de que la planta contamina, no encontrándose elementos en ese sentido.

Este fallo llegó pocos días antes de que la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), (que aun no ha sido aprobada por el parlamento uruguayo), eligiera a su primer Secretario General, el ex presidente argentino Néstor Kirchner, con quien estuvo lo más “duro” del conflicto, y por el cual Tabaré Vázquez había vetado su nombre para ese cargo, medida que contó con el apoyo no solo del gobierno del presidente saliente, sino también de la oposición.

Por eso, en ambos márgenes del Río de la Plata, se esperaba con gran expectativa la decisión de la administración Mujica, si mantenía el veto de Vázquez, o daba luz verde para que Kirchner sea el Secretario General de la UNASUR.

Finalmente, la decisión de la administración Mujica fue la de abstenerse, posibilitando así el consenso necesario para que el ex Presidente argentino acceda al cargo.

Esta decisión, como el propio Mujica lo expresó en el momento de dar su voto, le genera costos políticos, probablemente los primeros de su gobierno; y es que la figura de Kirchner es fuertemente rechazada por la población uruguaya: en él se personifica el daño económico y social causado al Uruguay por el corte del Puente San Martín, que une a ambos países.

Mujica manifestó que su voto era “sin condiciones” y que apostaba a la “buena fe” del pueblo

argentino, por tanto esa buena fe debe manifestarse en que el gobierno, (no el pueblo) argentino, además de dar señales, cumpla definitivamente con su obligación de levantar el corte del puente, donde se esta atentando el principio fundamental de la libre circulación de las personas, violando leyes constitucionales argentinas, y también el propio Tratado de Asunción de 1991.

En varias ocasiones el Canciller argentino Taiana manifestó que el corte, perjudicaba los intereses argentinos frente a la comunidad internacional. Aun así, el gobierno argentino ha sido inactivo en ese sentido.

Como en un juego de ajedrez, Mujica dio el primer movimiento y apostando al principio de la buena fe, y a la unidad latinoamericana, le levantó el veto que le había interpuesto el ex Presidente Vázquez, y por tanto posibilitó que Néstor Kirchner fuera elegido como Secretario General de la UNASUR, ahora y en base al principio de la buena fe, tantas veces invocado en el Derecho Internacional y en las Relaciones Internacionales, y en términos futboleros que tanto nos une en el Río de la Plata, se podría decir que "la pelota la tiene que mover Argentina".

En principio, para ver si efectivamente se realiza ese "movimiento", tenemos que interpretar el contexto del conflicto de la Pastera UPM como algo mas amplio que el corte de los puentes y la ida al Tribunal de la Haya. Cuando surge un conflicto se afectan otras cuestiones que van mas allá del "objeto de la contienda", por tanto es más global, y asuntos bilaterales que estaban trabados que nada tenían que ver con la Pastera, empiezan a despejarse por parte de Argentina, que a través de hechos concretos comienza a construir "puentes" de dialogo y mejora de las relaciones con Uruguay; destrabando y dando el visto bueno de Argentina al uso de los fondos del FOCEM (Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR), para que Uruguay pueda llevar adelante la Interconexión eléctrica. El canciller Taiana también anuncia que Argentina esta pronta para convocar una nueva licitación para el dragado del Canal Martín García y por último, manifiesta la disposición del gobierno argentino a negociar el tema de la adquisición de gas boliviano por parte de Uruguay, todos temas de "alto interés" para Uruguay. En cuanto al corte del puente propiamente dicho, se evidencia un cansancio por parte de muchos sectores de la sociedad civil argentina, y así grupos de ciudadanos comienzan a juntar firmas para solicitar el levantamiento del corte del puente, que probablemente se levante, cuando muchos de los que allí están cortando el paso, entren en razón, factor este de la racionalidad que va a tener que entrar en escena en algún momento. Por otra parte, el propio desgaste de un conflicto que a partir del fallo del Tribunal de La Haya, perdió su razón de ser.

## Conclusiones

Podemos definir la política exterior del Presidente Mujica, con un perfil de ideales, más que ideológico, y con objetivos claros, es decir fundamentalmente el ideal de la construcción de la

unidad latinoamericana, en tiempos y con herramientas modernas, como son la Integración física, la búsqueda de mercados, el intercambio intra zona.

Por tanto, es una política exterior extremadamente pragmática, en función de los intereses nacionales, y de la mano de las reformas internas que la administración quiere llevar adelante, como la Reforma del Estado y del propio servicio exterior. Regionalista: “Mercosur hasta que la muerte nos separe”, y latinoamericanista, con una clara vocación de la búsqueda de la unidad latinoamericana: UNASUR.

Evidentemente, la política exterior de Mujica y por sus propias características personales, de “inquieto por naturaleza”, es una política exterior pro-activa, y más allá de supuestas afinidades ideológicas como muchos temían, sobre todo con Venezuela, Mujica por el contrario le da una importancia superlativa a las cuestiones estratégicas, poniendo el acento en los objetivos e intereses nacionales, por sobre cualquier aparente afinidad ideológica. Al menos ha sido así en sus primeros meses de gobierno y nada indicaría que tenga por qué cambiar su visión.

## LOS ESTUDIOS SOBRE POLÍTICA EXTERIOR Y SISTEMA INTERNACIONAL EN ARGENTINA (II)

### Entrevista al Dr. Carlos Escudé

DOCTOR POR LA UNIVERSIDAD DE YALE, CON ESTUDIOS PREVIOS EN ST. ANTHONY'S COLLEGE, OXFORD Y LA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA (UCA). INVESTIGADOR PRINCIPAL DEL CONICET Y PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD DEL CEMA (UCEMA), DONDE ES DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y DE EDUCACIÓN PARA LA GLOBALIZACIÓN (CEIEG). HA SIDO PROFESOR VISITANTE EN PRESTIGIOSAS UNIVERSIDADES DEL EXTRANJERO Y DISTINGUIDO CON VARIOS GALARDONES ACADÉMICOS. ENTRE 1991 Y 1992 ASESORÓ AL ENTONCES CANCELLER ARGENTINO, GUIDO DI TELLA, SOBRE LA ESTRATEGIA GENERAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA.  
LUGAR DE LA ENTREVISTA: ESTUDIO DEL DR. CARLOS ESCUDÉ.

**JCV:** ¿Cómo describiría el origen y el desarrollo de los estudios sobre Política Exterior y Sistema Internacional y su evolución particular en al Argentina?

**CE:** Yo creo que, fuera de etapas históricas y generaciones de académicos, vale distinguir sustancialmente dos grandes etapas: una primera mitológica o pre-científica y otra posterior, propiamente científica en términos disciplinares.

Como siempre suele suceder -y como sucedió por ejemplo en tiempos griegos con la historiografía, que comenzó con el enfoque mas bien mitológico de Heródoto, y que se afianzó en el enfoque científico de Tucídides- en la Argentina, el estudio sobre la política exterior y el sistema internacional tuvo una primera etapa mitológica, que fue seguida por una etapa científica.

La primera etapa, de tinte mitológico, se puede resumir en trabajos como los de Miguel Ángel Cárcano, que compendia resúmenes enormes de documentos, junto con interpretaciones románticas acerca del destino de la nación. Evidentemente, estos compendios no se apoyaban en una teoría científica ni en datos concretos, sino que componían un dogma, que había sido establecido por nuestro sistema educativo a partir de 1908, cuando el Dr. José María Ramos Mejía fue nombrado presidente del Consejo Nacional de Educación y se instalaron las reformas de educación patriótica, a partir de la cual se lanzó de una manera masiva a través de la educación común la idea de que la Argentina tenía un "Destino Manifiesto", y que éste era un destino de grandeza. Y esto pasó de las autoridades como doctrina pedagógica a elencos docentes, a los alumnos, que después se hicieron ciudadanos, como Miguel Ángel Cárcano.

Yo creo que el dogma del "Destino Manifiesto" de la nacionalidad argentina, el dogma de la grandeza argentina, que se transmitió persistentemente a través de nuestro sistema educativo, tuvo incluso mucho que ver con el desencadenamiento de la Guerra de Malvinas. Porque aunque el desencadenamiento de la Guerra de Malvinas en 1982 obedeció a una crisis política aquí en la

Argentina, la opción de invadir Malvinas para resolver una crisis política no se hubiera presentado en ningún país en el que la posibilidad de ganarle una guerra a Gran Bretaña no hubiese sido considerada real por una gran parte de la población, inclusive por elencos dirigentes. Y esto era posible porque los argentinos habían sido adoctrinados con este dogma de la superioridad nacional argentina; podemos llamarlo alternativamente “Destino Manifiesto Nacional Argentino”, “Superioridad Nacional Argentina” o “Grandeza Nacional”: son todos conceptos asociados. Y este destino, esta cosa maravillosa, es de alguna manera puesta de manifiesto por románticos con una carga de mandato y a la vez de inevitabilidad.

Junto con este dogma vino otro dogma, que una generación intermedia (la de Juan Carlos Puig) también aceptó. Juan Carlos Puig se aproxima más a un enfoque analítico, científico, pero cuando vemos sus ideas acerca de la presunta debilidad territorial de la política exterior argentina a lo largo de su historia, vemos una idea que también procede del adoctrinamiento educativo, que tenía que ver con las presuntas pérdidas territoriales argentinas a lo largo del siglo XIX. Este imaginario infundió al pensamiento sobre la política exterior argentina la noción de que, si hemos perdido estos territorios, en primer lugar es urgente que se interrumpa el proceso por el cual nosotros cedemos graciosamente territorios; y, en segundo lugar que, si es posible, debemos recuperar tales territorios. Eso nos llevó a un conato de guerra con Chile en 1978, que afortunadamente pudo ser abortado, y a una guerra contra Gran Bretaña en 1982. Ahora bien, si analizamos los mapas de pérdidas territoriales de otros países de América del Sur, vamos a ver que todos estos países -o por lo menos los hispanoparlantes- están agobiados por un mito de pérdidas territoriales, por el cual su territorio original supuestamente fue mucho más grande de lo que actualmente es; y esto es válido para la Argentina, para Chile, para Uruguay, para Bolivia, para Paraguay, para Perú, para Ecuador, y para Venezuela. La única excepción es Colombia ya que, a pesar de que Colombia perdió Panamá, hasta ahora no ha intoxicado a sus niños con la idea de que Colombia ha sido una víctima del expansionismo de sus vecinos, y de que (si es posible) debe recuperar ese territorio. Y ello a pesar de que Colombia fue el centro de la “Gran Colombia”, que constituyó una unidad histórica que incluía a Venezuela y a Ecuador. En suma: no partieron de la “Gran Colombia” para definir lo que Colombia había “perdido”.

El caso argentino es el ejemplo contrario: Juan Carlos Puig de alguna manera se hizo eco de este mito y lo reprodujo, por lo que también lo ubicaría en la etapa mitológica de este tipo de estudios en el país. Con posterioridad a Puig, Ferrari se hará eco de estas ideas precientíficas, ideas que conforman el núcleo de un paradigma candorosamente “argentocéntrico”. Y este último punto es de especial importancia, ya que estos autores se hubieran crispado si se les hubiera dicho que Chile también cree que perdió toda la Patagonia argentina y Cuyo, y que eso le transmite a los niños chilenos a través de la enseñanza. Y proseguirían con esa reacción si supieran que a los niños paraguayos se le enseña que su país se llamaba originalmente la

"Provincia Gigante de Indias" y que incorporaba a casi toda América del Sur, con excepción de la América lusitana; y que el mar Atlántico en tiempos coloniales era conocido indistintamente como "Océano Atlántico Sur" o "Mar del Paraguay". En fin, si uno les hubiera dicho estas cosas a pensadores como Ferrari, Puig, como Cárcano, hubieran respondido con indignación a lo que concebirían como iniquidades que se les enseñan erróneamente a estos niños de países extranjeros, y que nosotros tenemos razón, y que los que hemos perdido territorios somos nosotros. Y claro, estos pensadores hubieran respondido con "indignación patriótica" si uno de buena fe les hubiese señalado que los mitos de pérdidas territoriales de países vecinos a la Argentina constituyen un reflejo de nuestros propios mitos territoriales, y que es imposible que los territorios proclamados como perdidos por todos estos países, más sus territorios actuales, equivalgan a un territorio cuya suma total es bastante mayor que todo la superficie de América del Sur: esto es realismo mágico. Y lo que acontece es que estas mitologías trasladaban al campo de los estudios sobre política internacional un realismo mágico, anclado en mitos por un lado y, por otro lado, sostenidos por una posición ingenuamente "nacionalcéntrica": "argentino-céntrica" en el caso argentino, "chileno-céntrica" en el caso chileno, y así sucesivamente. O sea, posiciones según las cuales cualquier discurso diferente a éste es traición a la patria, y por tanto no debe ser transmitido o publicado, no debe tener espacio en los medios, en los textos ni en ninguna parte. En definitiva: es la antítesis de la ciencia, porque la ciencia requiere de la duda sistemática respecto de absolutamente todo; no puede haber dogmas para la ciencia. Y un enfoque, un estudio científico de las relaciones internacionales tiene que ser universalista en su espíritu: no puede ser "argentino-céntrico", "chileno-céntrico", o "brasileño-céntrico", porque en ese caso se está hablando de otra cosa y no de una disciplina científica.

Bien vale hacer a esta altura una aclaración: ello no quiere decir que uno no pueda hacer un análisis de los intereses nacionales de cada uno de estos países y llegar a conclusiones sobre la conflictividad de los mismos, eso es otra cuestión; o que a la hora de adoptar posiciones políticas uno pueda estar sistemáticamente del lado de su país, y eso es legítimo... quizás sea lo que un buen ciudadano debería hacer. Pero eso corresponde cuando uno adopta posiciones políticas: a la hora de pensar sobre estos temas se hace necesario evitar este "centrarse" en el Estado Nación al que uno pertenece, y se hace necesario también suponer que uno mismo (como analista) puede ser solamente el eco de dogmas preestablecidos y mitos vigentes respecto de la propia nacionalidad. Esto es lo que impregnó las primeras etapas del desarrollo del pensamiento sobre política exterior y sobre el sistema internacional en nuestros países.

Dicho sea de paso: esto no quiere decir que no deban existir enfoques particulares y/o alternativos desde cada país sobre su situación en el sistema internacional. De hecho, el Realismo Periférico que concebí, desarrollé y propugno pone en el centro de la escena cuestiones muy relevantes para los países periféricos (centrándose en estos últimos) y de poca o nula relevancia

para las grandes potencias. Y ello es algo completamente diferente a suponer que el estudio del sistema internacional y de la política exterior tiene que partir de premisas que están vinculadas a estos mitos de la nacionalidad. Superar esta etapa en la que este pensamiento estaba centrado o fundado en mitos de la nacionalidad es lo que nos lleva de la etapa pre-científica o mitológica a la etapa científica.

**JCV:** En torno a esto, y tomando a Benedict Anderson cuando califica a las naciones como “comunidades imaginadas”, ¿resulta aventurado afirmar que el nacionalismo como “imaginario” ha trabado el estudio científico de la política exterior estatal argentina y de su inserción en el sistema internacional?

**CE:** Si, indudablemente; y en ello ha tenido muchísima incidencia el protonacionalismo establecido en el sistema escolar argentino por los positivistas en 1908. Lo llamo protonacionalismo porque en Argentina el concepto de nacionalismo ha sido apropiado por los nacionalistas católicos; y los protonacionalistas positivistas que tomaron el control del sistema nacional educativo en 1908, que pudieron haber sido católicos en su actividad privada, estuvieron a favor de la separación entre Iglesia y Estado en el ámbito público, desde que estaban con la Ley de Educación Común 1420, y eran la antítesis de lo que vino después en la década del '30, y con más fuerza en tiempos de Hugo Wast, a partir del '43, cuando Martínez Zuviría fue ministro de educación. Y fue así que los nacionalistas católicos posteriores se apropiaron del concepto “nacionalista” argentino y le negaron a los protonacionalistas positivistas que los habían antecedido dicho carácter.

Pero en realidad el nacionalismo argentino tiene su inicio con estos protonacionalistas de 1908, y a partir de allí comienza a impregnar las actitudes argentinas respecto de lo nacional y de la relación entre Argentina y el mundo, nociones que luego serán tomadas por los nacionalistas católicos, quienes le agregarían ingredientes religiosos (católicos específicamente) que presupondrían que ser católico es parte de la identidad argentina, y que no se puede ser plenamente argentino sin ser católico. En definitiva: es desde 1908 que las ideas argentinas empiezan a impregnarse de una manera muy fuerte por estos mitos nacionalistas.

Eventualmente, esta etapa mitológica o precientífica fue superada por una etapa científica, cuyo referente esencial fue Raúl Prebisch a partir del pensamiento de la CEPAL, en 1950 y 1960. El pensamiento cepalino liderado por Raúl Prebisch fue fundamental, y sin duda alguna supera ampliamente el corsé de lo mitológico o precientífico, sentando las bases para la posterior llegada de una nueva generación académica con un paradigma científico en este campo de estudio.

Y, detrás de él, yo diría que los que dimos el puntapié inicial en esa dirección fuimos Mario Rapoport y yo, que hemos tenido carreras paralelas. Regresado de su doctorado en Francia,

Rapoport publicaría un libro muy importante en la editorial de Belgrano, titulado "Gran Bretaña, Estados Unidos y las Clases dirigidas Argentinas". Muy poco después yo regresé de terminar mis estudios doctorales en Estados Unidos, en Yale, y la editorial de Belgrano también me publicaría un libro con un título muy similar, similitud que causó un gran disgusto a Mario. En realidad el título de mi libro fue elegido por la editorial: el título original concebido por mí era otro; pero finalmente se dio a llamar "Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina".

Yo diría que estas dos obras constituyen los libros fundantes de la etapa científica, porque no se apoyan en mitologías, ni en premisas relacionadas con la nacionalidad argentina: son análisis basados en documentos primarios, documentos desclasificados (antes secretos) de diversas cancillerías, y que de una manera descarnada logran describir y explicar dimensiones relevantes de la interacción entre la Argentina y el mundo en la década el '40. La década del '40 fue elegida por nosotros en forma independiente, paralela, seguramente por motivos coincidentes: por un lado porque fue la década más importante de la historia mundial en el siglo XX a raíz de la lucha contra el nacionalismo. Por otro lado, porque entonces la Argentina fue sacudida por los vientos de la historia (metafóricamente hablando) debido a su inserción internacional tan particular, a su vínculo simbiótico con la economía británica; y a sus fuertes contingentes de pensamiento filonazi y su posición de filoaliado. Fue una década en la que aquí se dieron grandes contradicciones y conflictos, conflictos que terminaron plasmándose en una política exterior de neutralidad que le generó un daño enorme a la Argentina, porque Estados Unidos descerrajó un boicot furibundo contra nuestra economía, y desestabilizó nuestro sistema político; y ese fue el enfoque de mis estudios, mientras que el enfoque de los estudios de Mario Rapoport tuvo que ver con las repercusiones de ello sobre las elites argentinas. Él se concentró más en la influencia de lo externo sobre lo interno, y yo más en la influencia de lo externo sobre las posibilidades de desarrollo de Argentina, que en gran medida se vieron frustradas por el boicot norteamericano ("frustradas" en ese momento, no estoy pretendiendo sostener que cincuenta años más tarde estamos padeciendo esas consecuencias). Fue una situación mundial donde la desgraciada posición argentina respecto de la guerra produjo consecuencias muy graves para las posibilidades de desarrollo futuro de Argentina, cristalizando que, a veces, las decisiones políticas tienen efectos económicos, y que por tanto en ocasiones la dimensión política de las relaciones internacionales tiene efectos sobre el desarrollo económico de un país periférico. Éste fue el nudo de mi tema de investigación que, tras mi Doctorado, fue financiado por la Beca Guggenheim que me otorgaron en 1984.

De modo que, luego de la obra fundacional y precursora de Prebisch, diría que Mario Rapoport y yo estuvimos en el desarrollo inicial de la etapa científica de esta disciplina a nivel local, junto a Liliana Tucci (precursora en el país de los estudios sobre International Political Economy), Roberto Russell (con su obra acerca de la inserción internacional de la Argentina en la dimensión política), y Roberto Bouzas (con sus análisis sobre la inserción internacional del país desde la

dimensión económica).

Esta etapa logró una gran propulsión gracias a espacios y ámbitos de desarrollo y financiamiento, entre los que cabe nombrar con rol protagónico al Programa de Relaciones Internacionales de FLACSO Buenos Aires, que acompañó y desarrolló otras dimensiones del pensamiento científico sobre las relaciones internacionales; y al Instituto Di Tella (entonces no constituido como entidad universitaria), que auspició en la década del '80 -y de la mano de Guido Di Tella- estudios internacionales, financiándolos como investigaciones y ámbitos de debate dentro y fuera de la Argentina.

Para la misma época -durante la década del '80 pero con una posterior proyección en la década del '90- se produce una "regionalización" de la disciplina en estos cánones, que coadyuva al desarrollo doméstico de la misma. Dentro de estas iniciativas cabe destacar el Programa RIAL (programa de estudios conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina), liderado indiscutiblemente por Luciano Tomassini, quien tuvo a su disposición fondos internacionales que -con buen criterio- los organismos rehusaron a la dictadura chilena en su manejo, y que pusieron al servicio de los estudios internacionales en la región. En el marco del RIAL se llevaron a cabo reuniones muy importantes en diversos países de América Latina, incluyendo también -hacia fines de la década del '80- una muy importante que se hizo en San Lorenzo del Escorial, en Madrid. Asimismo, se efectuaron diversas reuniones y se publicaron los volúmenes de PROSPER (Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas), que reunían algunos de los trabajos presentados en tales encuentros. Eso fue una trama internacional que resultó complementaria al surgimiento del Programa de Relaciones Internacionales de FLACSO Buenos Aires, y que constituyó una dimensión regional de lo que estaba sucediendo en FLACSO Buenos Aires.

Si subimos del nivel regional al continental, centrándonos en este último, se puede vislumbrar también a la época una cierta cantidad de fundaciones norteamericanas que propiciaron el desarrollo de los estudios internacionales en nuestros países, generalmente fundaciones progresistas interesadas (a nivel de las respectivas políticas domésticas) en la superación de las dictaduras, en el desarrollo de la democracia y en la inserción internacional democrática de los Estados sudamericanos. En el caso particular argentino, agregaría que la Guerra de Malvinas constituyó un llamado de atención a estos organismos y fundaciones respecto de la necesidad de desarrollar estos temas a nivel local y regional.

Como dije, todos estos ámbitos y espacios dieron lugar a un fuertísimo desarrollo y crecimiento de los estudios sobre política exterior y sistema internacional en la Argentina, haciendo a la consolidación local de la etapa científica de la disciplina: una etapa fundada desde Santiago de Chile a partir de la CEPAL pero liderada en todo momento por un argentino, Raúl Prebisch; que desde la perspectiva cepalina hizo (como mencioné antes) a esta transformación disciplinar;

pero que simultáneamente incidió en la proyección de uno de sus objetos de estudio fundamentales, las relaciones centro-periferia.

La década del '80 preparó la masa crítica analítica que haría ebullición en la siguiente. La década del '90, con el debate sobre el tipo de inserción internacional de la Argentina, en un contexto (ya global) totalmente diferente a años anteriores y con re-acomodamientos esenciales, provocó una efervescencia analítica y de posiciones que mostró -reluciente- la comunidad académica local en torno de las relaciones internacionales. Fue una época muy especial, ya que se dieron debates serios pero apasionados en el país: obtuvieron centralidad muchos polos de pensamiento argentinos que venían realizando estudios sobre política exterior y sistema internacional, a la vez que se cristalizaron tantos otros. Estos espacios albergaron a muchos referentes y académicos, dando una proyección de suma importancia a la disciplina en el nivel local y -consecuentemente- en el exterior. Creo que la década del '90, controversial en muchos aspectos, azuzó el debate en torno a los temas de los que estamos hablando. Fue en esta década donde el enfoque de "Realismo Periférico" que creé yo, desde la teoría y la práctica, se constituyó en un eje de debate (¡y polémica!) fundamental.

**JCV:** Y tomando lo dicho, y sumando el escenario actual ¿Qué ámbitos académicos e institucionales marcaría usted en la actualidad como centrales en los estudios sobre política exterior y sistema internacional?

**CE:** Sin ningún lugar a dudas existen dos ámbitos que están por encima de todos los demás -hablando en un plano estrictamente académico- que son FLACSO Buenos Aires y la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).

En el último caso voy contra mi interés al decirlo, porque ya no formo parte de esa institución, pero la realidad es que en este momento la UTDT posee un muy buen claustro de docentes en la materia, entre los que se destacan ampliamente Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián; y cuenta con una gran biblioteca en materia de relaciones internacionales, incluyendo la colección Carlos Escudé, compuesta por obras mías y por una gran cúmulo de material que doné hace años.

Y después, como think tank, creo que sería muy injusto no nombrar al CARI (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales). El CARI es una gran institución que tiene una trayectoria ya muy importante en todo lo relativo a la reflexión sobre el mundo y sobre la política exterior argentina. Lo hace siempre de modo encorsetado, ya que debe cargar con una restricción propia impuesta por el hecho de que la mayor parte de sus miembros son diplomáticos de carrera, que no son totalmente libres de expresarse en todas sus opiniones, puesto que como funcionarios de la Cancillería argentina tienen la obligación (legal, incluso) de adoptar siempre el punto de vista de su país. Pero de todas formas hay reuniones cerradas, con reglas de shutter

house, en las que incluso estos diplomáticos pueden decir lo que piensan. Pero eso, claro, no es para el gran público.

En otra línea también deben mencionarse el CERIR (Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario), en la Universidad Nacional de Rosario; el polo de estudios sobre integración constituido en la Universidad Nacional de la Plata; y los focos de estudio en Mendoza y Tandil.

**JCV:** Y en su propia percepción ¿Cuál es la incidencia de los estudios argentinos sobre estos temas en el exterior y cuáles serían los principales referentes a nombrar?

**CE:** Si vamos a hablar de proyección fuera de la Argentina, tenemos que hablar de autores y de la cita sobre sus trabajos en el exterior.

En primer lugar, si vamos a incluirlo dentro de las relaciones internacionales -es decir- flexibilizar el punto de vista epistemológico (aunque no sería correcto desde el punto de vista estrictamente disciplinar), el paradigma centro-periferia cepalino, en la pluma de Raúl Prebisch particularmente (en quien acentuó este paradigma por ser argentino y por el tinte de la entrevista), tuvo un altísimo impacto y proyección en el nivel regional y -más ampliamente- en el nivel internacional.

Hay reconocidos autores argentinos, como mis colegas Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián, que publican afuera académicamente: sus artículos son citados y tienen una proyección sólida en el exterior. También debo destacar el gran trabajo sobre International Political Economy en nuestro país.

Pero ni Tokatlián ni Russell han incursionado en la historia de las relaciones internacionales: éste es el campo de Mario Rapoport, quien no ha trabajado en la línea de la teoría de las relaciones internacionales y -en cambio- ha analizado en profundidad la historia de las relaciones internacionales.

Conceptualmente, lo que ha tenido una gran proyección es la parte de mi obra ligada al Realismo Periférico: ha generado un gran debate en términos locales, regionales e internacionales. No sólo se cita, sino que se debate, se critica, se defiende y se incorpora (en ocasiones con reformulaciones) a paradigmas más amplios sobre política exterior de otros países.

**JCV:** Es indudable que el Realismo Periférico, que usted creó y desarrolló analíticamente, ha tenido un impacto tremendo a nivel internacional, marcando un clivaje central. ¿Cuál fue su genealogía y desarrollo? ¿A través de qué autores y nociones llega usted a cristalizarlo?

**CE:** El Realismo Periférico es una doctrina normativa y una teoría explicativa de relaciones internacionales: constituye las dos cosas a la vez, desde que contiene un elemento normativo y un elemento teórico-explicativo. No hubiera podido surgir nunca sin haber pasado antes por

la etapa historiográfica, donde desde documentos primarios de los archivos norteamericanos y británicos pude medir las consecuencias de las relaciones políticas conflictivas entre Argentina y Estados Unidos para el desarrollo argentino.

Su surgimiento tiene base conceptual en las nociones, primero normativas, acerca del tipo de política -para un país periférico como la Argentina- cuyos costos tienden a ser superiores a sus beneficios, y (por oposición) del tipo de políticas cuyos beneficios suelen ser superiores a sus costos. Y la Argentina no es cualquier país periférico: es un país periférico de cierta dimensión, importante, pero de cierta irrelevancia para los intereses vitales de las grandes potencias. Porque geo-estratégicamente está fuera de los grandes ejes del conflicto por el poder mundial. Motivo por el cual la Argentina, aunque ha sido tradicionalmente un país más desarrollado que Turquía, siempre ha sido menos relevante que Turquía. Este último país, por su relevancia, tiene mayores márgenes de autonomía, y de allí que el costo de usar sus márgenes de maniobra, en una dirección o en otra, sea menor que en el caso argentino, porque el costo de perder la alianza de Turquía es muy alto para una gran potencia como, por ejemplo, Estados Unidos.

La Argentina ocupa un lugar curioso en el sistema internacional, porque es un país periférico relativamente importante, que no obstante es relativamente irrelevante. Es un país frente al cual los costos de errar por parte de Estados Unidos son prácticamente nulos, se aproximan a cero. Y ese hecho significa que es fácil que la Argentina se convierta en algo así como el juguete de un gigante, y eso sucedió en gran medida en la década del '40. Las grandes empresas estaban en contra de boicotear a la Argentina, los militares norteamericanos estaban en contra de boicotear a la Argentina, los ingleses estaban en contra de boicotear a la Argentina. Pero los "cruzados" demócratas, que querían enseñarle al mundo que era lo que hacían cuando un país no estaba a la altura de su obligación moral, de ponerse en contra del eje nazi fascista, prevalecieron. Estos sectores siempre están presentes en la política norteamericana, siempre son importantes, y no podían prevalecer en los lugares estratégicamente importantes para Estados Unidos sin hacerle un daño enorme al esfuerzo de guerra. España era un país tan neutral como Argentina, tan sospechoso de iniquidad como Argentina; pero si durante la guerra se lo trataba muy mal, Franco iba a poner su territorio a disposición de Hitler ¡Y con eso se podía perder la batalla de Gran Bretaña! Entonces los pragmáticos se impusieron en el proceso de toma de decisiones frente a España ¡los pragmáticos le dieron a los cruzados este "hueso" con el cual divertirse! Eso fue la Argentina... Y este proceso, analizado en mi libro Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación Argentina, 1942-1949, encauzó otro tipo de análisis en un marco más amplio: sembró un terreno hasta entonces inexplorado desde la teoría en las esferas periféricas internacionales.

El Realismo Periférico describe en términos generales el comportamiento de Alemania después de haber sido derrotada en la Segunda Guerra Mundial. El alineamiento de Alemania Occidental con Estados Unidos y el de Alemania Oriental con la Unión Soviética después de la

La II Guerra Mundial fue total, en términos de dimensión política. Ahora, Alemania Occidental confrontó tenazmente en materia económica, porque ahorró toda su capacidad de confrontación para defenderse de los intereses norteamericanos cuando lo que Estados Unidos le pedía resultaba potencialmente perjudicial para el bienestar de su pueblo.

Los japoneses, en tanto, adoptaron el mismo tipo de política: aceptaron que no iban a poder tener un rol protagónico en la política internacional por mucho tiempo, llegando inclusive a reducir el tamaño de su cancillería, y aceptando una Constitución que todavía les impide tener fuerzas armadas con capacidad agresiva, restringiéndoles a fuerzas armadas con diseño eminentemente defensivo. Pero cada vez que Estados Unidos quiso imponerles algo que tenía que ver con el bienestar de su pueblo, se defendieron fuertemente. Y, esencialmente, a esto apunta la esencia del Realismo Periférico, que nunca significó un "alineamiento automático", aún cuando algunas interpretaciones insistan en verlo así.

Ahora bien, el caso argentino compone un Realismo Periférico que viene marcado profundamente por la irrelevancia relativa de Argentina para Estados Unidos, variable que no está presente en el análisis de los casos alemán y japonés. De todas formas, tengo que reconocer que el realismo periférico, en términos amplios, fue lo que siempre ha marcado la política exterior de Canadá, o de Australia en la mayor parte de su historia. Y después de la II Guerra Mundial, el Realismo Periférico es lo que ha marcado las actitudes de países como España, como Italia... incluso Gran Bretaña, que ha permitido que su territorio sea ocupado por grandes bases aéreas norteamericanas (lo cual sería considerado escandaloso por parte de cualquier latinoamericano si fueran radicadas en América Latina).

Si tuviera que sintetizar a grosso modo la dimensión normativa del Realismo Periférico, diría que apunta a reconocer que la única forma de desafiar a los hegemones que tiene alguna posibilidad de éxito es la construcción de una base de poder y de riqueza económicas, y que para conseguir esto hay que bajar el nivel de las confrontaciones políticas innecesarias, y esto es lo que las mitologías, tan contaminantes de nuestro pensamiento sobre política internacional en Latinoamérica, no nos han permitido divisar.

El desarrollo de la doctrina normativa del Realismo Periférico condujo necesariamente a una teoría explicativa. Una teoría explicativa que en función de estas doctrinas normativas empieza a analizar el pensamiento de grandes teóricos, como Hans Morgenthau y Kenneth Waltz, y que va encontrando falacias en sus pensamientos, constituyéndose los puntos de partida de la dimensión teórico-explicativa del Realismo Periférico. Estas falacias tienen que ver con el análisis del sistema internacional desde el punto de vista de un país periférico; por ejemplo, Morgenthau, que aspiraba a asesorar al presidente Harry S. Truman luego de la Segunda Guerra Mundial (el hombre más poderoso del mundo), decía que para comenzar el estudio científico de las relaciones internacionales resultaba necesario partir de una premisa simplificadora, que sostiene que la esfera política en el

análisis de la acción humana es autónoma de la esfera económica. Podemos analizar la esfera política, o específicamente la política internacional, olvidándonos de la economía.

Pero eso era válido para un presidente como Harry S. Truman, que se sentaba en una mesa con un gran mapamundi y decidía hacia donde mover flotas norteamericanas, portaaviones norteamericanos, o con quien hacer una alianza, o con quien aceptar un grado de confrontación: la premisa era válida en esas circunstancias. Por consiguiente, la simplificación que proponía Morgenthau no era errada: partía de su abstracción y análisis sobre doscientos años previos de pensamiento mercantilista, los cuales había investigado profundamente, indagando especialmente las relaciones entre el poder y la abundancia: entre lo político y lo económico. Porque, en gran medida, hay interdependencia muy fuerte entre lo político y lo económico. Pero si partimos de la realidad de las superpotencias se puede hacer abstracción de eso, se puede suponer que uno puede estudiar lo político como si fuera autónomo de lo económico.

Pero cuando nos encontramos con un país como la Argentina, que hoy por hoy puede librar una guerra con Paraguay durante sesenta minutos (¡porque después se le acaban las balas, las municiones y el combustible de los aviones!) es más que obvio que no se puede suponer que la política es una dimensión autónoma de la economía.

Para el caso de un país periférico suponer que la esfera política es autónoma de la esfera económica es una falacia grosera, una falacia absurda. El pensamiento de Morgenthau así estructurado -estas premisas- están en las primeras páginas de su libro clásico *La Política entre las Naciones*. Hay que saber que para los países periféricos esto no es cierto. Y debemos, además, darnos cuenta de que existe una gran diferenciación funcional entre los países, establecida por la medida en que puede ser válida la premisa de Morgenthau sobre la autonomía de la esfera política. Hay países para los cuales esta premisa puede ser útil, hay otros para los cuales es absolutamente inútil, y hay todo tipo de posiciones intermedias.

Esta es la primera "pista" respecto de la falacia más importante de otro de los grandes teóricos de las relaciones internacionales: Waltz. Él nos dice que en el sistema internacional hay una estructura anárquica, donde todos los estados son like units, son "unidades semejantes", que tienen las mismas funciones aunque tengan distintas capacidades. La función de todos es sobrevivir, ninguno tiene derecho a mandar, y ninguno tiene obligación de obedecer.

Ante esta premisa bien vale el interrogante: ¿Tienen realmente las mismas funciones los Estados? ¿Es posible sostener esta premisa cuando vemos que hay Estados sobre los cuales se puede hacer abstracción de la dependencia entre lo político y lo económico, y hay otros para los cuales semejante abstracción sería suicida, porque las balas duran sesenta minutos? Así pues, identificar la falacia de Morgenthau es un primer paso hacia la identificación de la falacia de Waltz. Los Estados no son unidades funcionalmente similares, porque las diferencias de capacidades que Waltz reconoce son tan grandes que hacen que algunos de ellos (aquellos para

los cuales es válida la premisa de Morgenthau sobre la autonomía de la esfera política) sean forjadores de normas; mientras que otros de ellos (para los cuales la premisa de Morgenthau no es válida) son tomadores de normas. De cierto modo, y sin caer en doctrina "economicista" a ultranza, este funcionamiento emula al de un mercado oligopólico, donde las grandes empresas son formadoras de precios y las otras, más pequeñas, son tomadoras de precios.

Hay Estados que son forjadores de normas, y ésta es una función de la que carecen los Estados que son tomadores de normas. Entonces, en el sistema internacional no puede afirmarse, como sostiene Waltz, que todos los Estados son "unidades semejantes", con las mismas funciones. Lo que realmente existe son Estados, por un lado, que forman parte de una elite mundial estableciendo las reglas escritas y no escritas del sistema interestatal y; por otro lado, Estados que tienen que operar según estas reglas, formadas por las grandes potencias. A su vez, esta segunda categoría de Estados se divide en dos: la gran mayoría, que aceptan las reglas de las grandes potencias; y una minoría que, sin tener la capacidad para forjar reglas, se rebelan contra las reglas. Estos son los llamados, Estados parias, Estados rebeldes, canallas, podemos darles el nombre que queramos. Quizás lo más neutro connotativamente sea "rebeldes", son "rebeldes" frente a las normas establecidas por los estados que tienen poder.

Esta es la forma analítica, conceptual, de identificar esta falacia de Kenneth Waltz, fundador del neorrealismo. Pero, si vamos a la realidad, lo primero que vemos es una Carta de las Naciones Unidas que establece un Consejo de Seguridad donde hay cinco países que tienen un lugar permanente, con capacidad de veto. La realidad nos muestra que la igualdad jurídica de los Estados ni siquiera es una ficción jurídica. De este modo, para refutar a Waltz sólo se necesita leer la Carta de las Naciones Unidas; y es que, si uno simplemente se remite a ella podrá sostener: "Waltz efectivamente está equivocado, pero ésta -la realidad- es injusta".

Recapitulando: si uno analiza estos conceptos profundamente, verá que la falacia de Morgenthau lleva a la falacia de Waltz, y uno se da cuenta de que, justo o injusto, el mundo no puede ser distinto. Suponer que son iguales un Estado que puede librar la guerra contra un vecino débil durante sesenta minutos, y otro que puede hacer abstracción de las fuentes económicas de su poderío militar, es un disparate. Lo que en definitiva hace Waltz, quizás sin darse cuenta, es alimentar el mito de la soberanía. Y la soberanía es un mito; y ha sido un mito útil, no solamente para los Estados, sino también para los teóricos de las relaciones internacionales. En alguna medida, a pesar de su sofisticación, yo creo que la convergencia que existe entre el pensamiento de Waltz y el mito de la soberanía (que es un mito universal) nos muestra que de alguna manera Waltz también pertenece a una etapa un poco pre-científica del pensamiento sobre las relaciones internacionales. En este caso no estamos hablando de un producto local, sino de uno de los más eminentes teóricos de la disciplina en Estados Unidos, que es el país fundador de la disciplina en el sentido moderno.

Basado en investigaciones historiográficas científicas, el Realismo Periférico incursiona en este análisis de los mitos, del pensamiento sobre las relaciones internacionales en el centro del mundo. Como dije anteriormente: intenta desarrollar no sólo una doctrina normativa, sino también una teoría explicativa para el predicamento de países periféricos; particularmente si se trata de países periféricos como la Argentina, que además de periféricos son relativamente irrelevantes para los intereses vitales de las grandes potencias.

Como se denota, el Realismo Periférico es algo que no tiene precedentes en toda América Latina, ya que en la región el gran precedente del Realismo Periférico es, por supuesto, Raúl Prebisch con el enfoque centro-periferia. Pero ese enfoque no es una teoría de relaciones internacionales en sentido estricto, como tampoco lo es la Teoría de la Dependencia, desarrollada en Brasil en su punto cúlmine por Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto. La Teoría de la Dependencia es una teoría del desarrollo económico; está vinculada al pensamiento de las relaciones internacionales y es importante desde ese punto de vista, pudiendo ser incluida en programas y currículas de relaciones internacionales. Pero estrictamente hablando -desde un punto de vista epistemológico- es una teoría del desarrollo económico. El pensamiento de centro-periferia cepalino es una obra de enormes dimensiones, sustantiva, y -en mi opinión personal- de mayor relevancia que la Teoría de la Dependencia; pero -como esta última- el paradigma centro-periferia tiene que ver principalmente con el sistema económico internacional, y no con teoría de las relaciones internacionales.

De modo que, en este escenario analítico, el Realismo Periférico constituye una teoría de relaciones internacionales sin precedentes epistemológicos. Y enuncié "teoría de relaciones internacionales" en el sentido en que lo fueron las teorías de Morgenthau, de Waltz, y muchas otras que les siguieron.

Y, como tal, el Realismo Periférico muestra su proyección exterior en el estudio del que ha sido objeto en diversos lugares del mundo, principalmente en países vecinos. Últimamente los brasileños han dedicado cierto tiempo a su abordaje: una de las últimas tesis de doctorado presentadas hacia diciembre del 2008 en el Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro (seguramente la institución más prestigiosa de posgrados de ciencias sociales en todo Brasil) se titula "Ascenso y Ocaso del Realismo Periférico en Argentina". Hay trabajos parecidos en la India, México, Colombia, Chile, y últimamente han surgido artículos sobre Realismo Periférico en China (lo último que encontré es un libro de 2010 sobre el estudio de las relaciones internacionales en China: ¡un libro publicado en Alemania!).

Es lógico que haya habido un seguimiento, por lo menos en América Latina, porque como el Realismo Periférico tuvo un efecto directo sobre la política exterior argentina en la década del '90, resultó natural que lo estudiaran en México, Colombia, Brasil y Chile (en este último país han empezado a estudiarlo muy recientemente, pero últimamente se han publicado varios libros donde se lo analiza).

Sucede que también hay que tener en cuenta el ambiente efervescente en el que se dio el desarrollo de estas ideas: existían espacios muy activos como el Instituto Di Tella y FLACSO Buenos Aires (que publicaba su newsletter América Latina Internacional), existían referentes que debatían y escribían sobre las diversas teorías en pugna (sólo por citar un ejemplo, en 1991 Atilio Borón escribió un artículo precursor llamado “Las desventuras del Realismo Periférico”). A lo que apunto es que nunca se había dado una efervescencia así, en torno de ideas sobre relaciones internacionales, en América Latina. Tal efervescencia fue notada en lugares como México, donde se hicieron seminarios sobre estos temas y se publicó algo en el CIDE: el Centro de Investigaciones y Docencia Económica, una universidad mexicana de alto nivel y prestigio. La efervescencia argentina de cierto modo inspiró y provocó réplicas en otros lugares y regiones del mundo, como México y Brasil.

Para los brasileños el Realismo Periférico era un “cuco”, y por ende no querían que fuese exitoso, ya que suponían que si era exitoso para la Argentina -de un modo político, como estrategia de inserción internacional- la sacaría de la órbita brasileña y; para ellos, eso resultaba contrario a su interés nacional. Estas suposiciones de la esfera académica y política brasileña hicieron a que las relaciones durante la década del '90 fueran poco cordiales. Vale destacar, en el ámbito anecdótico, visitas que recibí de parte de diplomáticos brasileños, que me hicieron consultas que casi asustaban, del tipo: “¿Pero usted cree realmente que un proyecto de este tipo puede tener éxito en Argentina si Brasil no está de acuerdo?”

Pero después todo colapsó. Lo triste es que la política exterior de los '90 supuso -desde mi punto de vista- una gran política exterior, pero fue utilizada como lubricante para una política económica de vaciamiento nacional. La verdad es que hasta diciembre de 2001 realmente me había tragado lo que mis amigos economistas de centro derecha decían, y jamás supuse que el proyecto económico de los '90 fuera tan nefasto. Pero la triste verdad es que una gran política exterior se utilizó para lubricar una política de vaciamiento nacional. Cuando finalmente me di cuenta de eso, con el colapso de diciembre de 2001, sentí una gran culpa que carga aún sobre mí, que lamento profundamente, que tiene que ver inclusive con mi proceso de conversión religiosa, y que antes de eso me condujo a pensar durante cinco años a través de qué mecanismo económico la Argentina había sido vaciada; lo que en el año 2006 desembocó en la publicación de un libro que titulé Festival de Licuaciones: causas y consecuencias de la pobreza en la Argentina. Visto en perspectiva, diría que lo plasmado en ese libro (pensado y sentido por mí) es mi “preconversión religiosa” en la forma de una conversión económica que se produjo en mí: me convierto en una especie de economista crítico improvisado.

Más allá de este impacto personal, y retomando la incidencia del Realismo Periférico, debo destacar que a partir de él se hizo una gran política exterior, con un pensamiento científico como nunca existió no sólo en Argentina sino en toda América Latina, que lamentablemente fue utilizada para lubricar un proyecto económico siniestro.

Cuando todo cae, los brasileños dejan de preocuparse por el Realismo Periférico, éste cesa de ser una amenaza. Eventualmente, pasados algunos años, el Programa de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia (muy vinculada al Instituto Rio Branco, y a Itamarati) se pone a estudiarlo, porque se llega a la conclusión de que es necesaria una teoría brasileira de relaciones internacionales. ¡Y eso, curiosamente, si hizo acá, en Argentina! Grandes referentes de Brasil conciben que la teoría de las relaciones internacionales en general -toda la teoría de las relaciones internacionales- es ideología encubierta: un mecanismo diseñado para apuntalar ciertos intereses foráneos. Bajo este postulado, Brasil comienza a buscar una teoría que apunte sus intereses. Este pensamiento es muy importante, porque en el Brasil ha comenzado un proceso de discusión sobre como producir una teoría brasileira de las relaciones internacionales que sea funcional a los intereses del Brasil; y ello puso sobre el tapete al Realismo Periférico, pero ahora en un marco académico amistoso y cordial, puesto que ha dejado de ser concebido como una "amenaza". Este proceso condujo, hace un par de años, a la cristalización de un seminario en Brasilia sobre teoría de las relaciones internacionales (al cual me invitaron a participar), cuyo resultado fue un libro publicado que plasmó los debates de esas sesiones. Justamente, uno de los capítulos del libro es "Peripheral Realism: An Argentine Theory-Building Experience: 1986-1997".

Lo más colosal de este proceso es que, mientras que al Realismo Periférico se lo acusó siempre en Argentina de ser "vendepatria", surgido este interés brasileiro por desarrollar una teoría de las relaciones internacionales, José Flavio Sombra Saraiva dice en las conclusiones de este libro: "Le cas de l'Argentine, exposé par Carlos Escudé, s'applique parfaitement à l'idée d'une théorie émancipatrice de base nationale" (p. 249). Es decir que aquí, uno de los principales pensadores sobre estos temas en Brasil, el Profesor Dr. José Flávio Sombra Saraiva, en las conclusiones de este libro publicado en inglés por IBRI -Instituto Brasileiro das Relações Internacionais"- titulado: *Concepts, Histories and Theories of International Relations for the 21st Century: Regional and National Approaches*, en sus conclusiones en francés me hace el insigne honor de reconocer que el Realismo Periférico se trata de una "teoría emancipadora". En fin... ¡así se va haciendo la historia!

Y su percepción no está para nada errada: el Realismo Periférico, a pesar de interpretaciones erradas o maliciosas, nunca supuso un alineamiento automático o una postura antinacional: estas exégesis fueron parte de la munición ideológica que se utilizó para tratar de desmontar una muy buena política exterior argentina que fue utilizada (como medio) para fines funestos a nivel económico. De hecho, este tipo de política exterior curiosamente sigue viva, porque la línea de política exterior de los Kirchner es de Realismo Periférico: sin la retórica de Menem, sino con la retórica opuesta.

**JCV:** Sin duda el Realismo Periférico fue una obra de tremenda magnitud, pero su tra-

yectoria como académico resulta mucho mas vasta en términos de publicaciones. ¿Qué obras destacaría en su trayectoria personal en este tipo de estudios y cuáles fueron sus ediciones y años de publicación?

**CE:** Bueno, los aportes que intenté realizar en este tipo de análisis se plasman en distintos capítulos de libros nacionales e internacionales; artículos en revistas científicas locales y extranjeras; y notas, entrevistas o análisis publicados en medios gráficos.

No obstante, en términos editoriales y para el cometido de la pregunta, me atendería a las siguientes publicaciones de nivel nacional: Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1941-1949 (Editorial de Belgrano, 1983); La Argentina: ¿paria internacional? (Editorial de Belgrano, 1984); La Argentina VS las grandes potencias: el Precio del Desafío (Editorial de Belgrano, 1986); Patología del Nacionalismo: el caso argentino (Ed. Tesis / Universidad Torcuato Di Tella, 1987); El fracaso del Proyecto Argentino: educación e ideología (Ed. Tesis / Universidad Torcuato Di Tella, 1990); Realismo Periférico: bases teóricas para una nueva política exterior argentina (editorial Planeta, 1992); El genocidio ante la historia y la naturaleza humana [compilador junto a Beatriz Gurevich] (Grupo Editor Latinoamericano, 1994); El realismo de los Estados débiles: la política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales (Grupo Editor Latinoamericano, 1995); Los mercenarios del fin del milenio: Estados Unidos, Europa y la proliferación de Servicios Militares Privados (Editorial de Belgrano, 1999); Estado del Mundo: las nuevas reglas de la política internacional vistas desde el Cono Sur (Editorial Ariel, 1999); Historia general de las Relaciones Exteriores de la República Argentina [codirigida con Andrés Cisneros, quince volúmenes] (Grupo Editor Latinoamericano, 1998-2000); El Estado parasitario: Argentina, ciclos de vaciamiento, clase política delictiva y colapso de la política exterior (Ediciones Lumière, 2005); Festival de Licuaciones: causas y consecuencias de la pobreza en la Argentina (Ediciones Lumière, 2006); y La Guerra de los Dioses: los mandatos bíblicos frente a la política mundial (Ediciones Lumière, 2007). Además de estos libros, fueron traducidas y publicadas obras de mi autoría en Estados Unidos e Italia.

Tengo que destacar, en un lugar especial, una obra que propicié en formato de DVD a modo de experimento didáctico pionero. Se trata de una "Opera Académica" que titulé Una sañosa porfía: la globalización en la historia, auspiciada por el CEIEG (Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización) y la Universidad del CEMA. Una sañosa porfía constituye una obra visual, ya que utiliza la imagen (en términos de fotografía y de filmación) y el sonido como textos a "leer". Como toda ópera, consta de un prólogo, cuatro capítulos y un epílogo; a través de los cuales se va desarrollando el concepto de globalización a lo largo de una saga sobre la Civilización Occidental. La misma está disponible para la descarga a través de la página de la Universidad del CEMA en el siguiente link <http://www.ucema.edu.ar/ceieg-base/opera.php>

**JCV:** Una profusa obra, sin duda. Ahora, proviniendo de la sociología como carrera de grado, ¿cuál fue la motivación que lo llevó al estudio de la política exterior y el sistema internacional?

**CE:** Bueno, hay que tener en cuenta que yo hice mi posgrado afuera, y que en Estados Unidos la licenciatura, el título de grado, es considerado pre-profesional. Uno se profesionaliza en la escuela de graduados: de allí que para los norteamericanos yo no sea un sociólogo, sino un politólogo. Porque nadie se define profesionalmente en función de su mayor obtenido en el college, y -siendo así politólogo- las relaciones internacionales me fueron cercanas porque en los Estados Unidos esta disciplina suele estar dentro del Departamento de Ciencia Política.

Por otra parte, la casualidad quiso que mientras yo era estudiante en Oxford, antes de pasar a Yale, descubriera los archivos británicos; y con ello tuviera la suerte de encontrarme con esta arca de cosas maravillosas pero terribles, que son los documentos que testimonian el boicot norteamericano contra Argentina. Boicot que fue seguido de cerca por los británicos, ya que éstos tenían grandes intereses en el Río de La Plata todavía después de la II Guerra Mundial. Entonces, mi cambio de vocación se debió -en gran parte- a este descubrimiento documental.

Ese fue mi cambio de vocación central, el descubrimiento de mi vocación. De todas formas, yo siempre tuve un pensamiento sociológico: lo que Wright Mills llamaba "la imaginación sociológica" estuvo siempre presente en mí. Y es por eso que después de venir con mi tesis -sobre las relaciones triangulares entre Estados Unidos, Gran Bretaña y Argentina en la década del '40- me encontré con la Guerra de Malvinas, y me pregunté ¿Cómo puede ser que Argentina se dedique a comportamientos de política exterior autodestructivos, cuyos costos son claramente superiores a sus beneficios? Me dije que la explicación tenía que ser de orden sociológico, y por ende me aboqué a estudiar el contenido nacionalista de la educación argentina, tomando primeramente el contenido nacionalista de los textos de geografía entre 1879 y 1986. Este relevamiento, a su vez, me llevó al interrogante sobre el por qué teníamos esos textos, y así fue que me dediqué a analizar el contenido de las doctrinas pedagógicas nacionalistas entre 1900 y 1950, para vincular toda esa dimensión de la cultura argentina con nuestras políticas exteriores. Este ya es un pensamiento sociológico: el que articula estas cosas es un sociólogo.

La vocación, como se vislumbra con el paso del tiempo, es una esencia genérica, para la cual las distintas disciplinas (similares en este caso) son distintas herramientas de una misma caja (las "ciencias sociales" en su conjunto).

**JCV:** Recorrida ya la perspectiva evolutiva de este tipo de estudios, y su incidencia personal en ellos, vale la pregunta: ¿Qué lugar ocupan actualmente, para vos, los estudios de política exterior en Argentina, en el marco mayor de los estudios de las relaciones internacionales?

**CE:** Bueno, no lo puedo cuantificar... ocupa un lugar muy importante sin duda, pero debo señalar que la efervescencia de los '90 se acalló. Carecemos hoy de la centralidad de un gran debate y, como dije antes, el de aquella década era un debate serio pero apasionado: en Argentina debatíamos en el contexto de distintas ideas y perspectivas que provenían de usinas como FLACSO o el Instituto Di Tella, pero también discutía en Rosario la gente de Bruno Bologna, como discutía en Mendoza la gente de Bernal Mesa, en Tandil... ¡Había caudillos analíticos provinciales!

Se había conformado un ambiente de discusión permanente que posteriormente se aplacó por completo. En los últimos tiempos, quizás en el año 2010 y gracias al Bicentenario, me parece que está resurgiendo la reflexión intensa sobre el tema; aunque todavía está lejos de aquella intensidad de la década de los '90.

**JCV:** ¿Qué aristas aún inexploradas (o qué vacíos analíticos si es el caso) considera que presentan este tipo de estudios?

**CE:** Yo creo que el gran tema para estudiar ahora, y creo además que el momento político es propicio, consiste en lo que yo llamaría "La civilización latinoamericana", ya que Latinoamérica se constituye en una región muy particular del planeta.

En general, el pensamiento de derecha (el latinoamericano, al menos) ha considerado que América Latina es parte de la civilización occidental; y algunos grandes pensadores han incluido a América Latina como parte de occidente. Pero si nosotros nos ponemos a pensar sobre América Latina nos damos cuenta de sus peculiaridades, que no se correlacionan con los patrones de civilización occidental en su sentido genérico.

Es realmente una cosa muy extraordinaria y especial. América Latina, pero especialmente América hispana, es una gran región mundial donde uno puede caminar desde Ushuaia hasta Tijuana -10.777 kilómetros lineales- escuchando constantemente nuestra lengua. Esto es: una extensión con mil kilómetros más de que los que existen entre Madrid y Beijing (como si uno pudiera hablar el chino desde Madrid hasta Beijing).

Esta región, en la que podemos incluir a la América Lusitana (porque la afinidad entre ambas Américas es muy grande) constituye una de las más importantes regiones de paz del planeta. Cuando nosotros comparamos las guerras europeas y asiáticas con las guerras latinoamericanas, estas últimas resultan cosa de niños. E inclusive a nivel de violencia interna: el terrible asesinato de 30.000 desaparecidos en Argentina, comparado con el millón de vidas perdidas en la guerra civil Española; en las recientes guerras civiles en Yugoslavia; en el genocidio armenio; comparado a los seis millones de judíos que masacró Hitler; a los dos millones de campesinos que aniquiló Polpot; a las matanzas que se han perpetrado en Ruanda; realmente muestran

que nuestra región -especialmente Sudamérica- es una región muy particular. A mí me gusta pensar en términos de imperativos categóricos: es como si en nuestra cultura sudamericana se hubiera desarrollado un imperativo categórico que no existe en la sociedad occidental, y que dice "no bombardearás ciudades". Nunca un país latinoamericano bombardeó o arrasó (de manera abrasiva) una ciudad de un país vecino, como sí ocurrió reiteradamente en Europa, en África y en Asia.

Los norteamericanos tienen niveles de violencia intrarregional muy limitados, pero exportan violencia masivamente. Es cierto que hay otros imperativos categóricos que han surgido con más fuerza en la Europa de posguerra que en América Latina: no digo que todo es bueno acerca de América Latina. Por ejemplo, el imperativo categórico "no explotarás a tu propio pueblo en demasía" surgió en la Europa de posguerra, y no aún en América Latina.

No obstante -y retomando el primer imperativo categórico que mencioné- cuando se compara las cifras de hombres en armas y de muertos en batalla que presenta el estudio (ya clásico) de Small y Singer, uno descubre que América Latina es realmente una región de paz. Y si se tiene en cuenta también que toda América Latina adhiere al Tratado de No Proliferación Nuclear, es por lejos la más importante zona libre de armas nucleares.

En estos tiempos en los que estamos celebrando bicentenarios, es hora de hacernos un poco de "autobombo". No todas son sombras, hay muchas luces: hay ciertos puntos de vista desde los cuales nosotros somos la civilización, y ellos son la barbarie.

## **“PROYECTO FRONTERAS ABIERTAS”: RED INTERREGIONAL PARA LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA**

---

**Por Raffaella Coletti**

INVESTIGADORA DEL CENTRO STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE (CESPI), ROMA, ITALIA.

E-mail: raffaella.coletti@cespi.it

### **¿Qué es Fronteras Abiertas?**

Fronteras Abiertas es un proyecto que se propone promover la cooperación transfronteriza en América Latina. Este proyecto, iniciado en julio de 2007, es co-financiado por la Dirección General de Cooperación al Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia (DGCS-MAE) y por un grupo de regiones italianas (Lombardía, Piamonte, Toscana y la Provincia Autónoma de Bolzano).

El proyecto es ejecutado por el IILA (Instituto Italo-Latino Americano) y el CeSPI (Centro Studi Política Internazionale) y concentra sus esfuerzos en la construcción de una red interregional de actores para la cooperación transfronteriza en algunas áreas de América Latina. De esta red participan regiones y gobiernos intermedios italianos y latinoamericanos, con la colaboración de algunas asociaciones de gobiernos intermedios como la OLAGI (Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios) y el OICS (Observatorio Interregional Italiano para la Cooperación al Desarrollo). El programa se propone apoyar procesos virtuosos de intercambio (norte-sur y sur-sur) para el desarrollo territorial de las áreas de frontera de América Latina.

Utilizando las metodologías derivadas de la cooperación descentralizada, el proyecto Fronteras Abiertas ofrece asistencia técnica y formación a las redes transfronterizas para formular y realizar proyectos para el desarrollo de los territorios fronterizos.

### **¿Por qué Fronteras Abiertas?**

En los últimos años, la dimensión territorial del desarrollo, la descentralización administrativa y la integración regional han pasado a formar parte fundamental de la agenda política de los países latinoamericanos. Estos tres componentes posibilitaron el desarrollo de un modelo de integración “desde abajo”, complementario a los esfuerzos de concertación regional “desde arriba”. En particular, los tres componentes indicados constituyen la estructura de la cooperación transfronteriza.

Fronteras Abiertas es el resultado de una iniciativa de apoyo a estos procesos de integración territorial en América Latina. Su metodología considera la experiencia de la integración europea

como un punto de referencia, pero teniendo presente las significativas diferencias de contexto y los aportes originales de la cooperación transfronteriza latinoamericana.

## **Temas e instrumentos del programa**

Fronteras Abiertas propone la construcción de una Red Interregional para la Cooperación Transfronteriza y la Integración Latinoamericana, mediante la identificación y participación de los actores clave para el desarrollo fronterizo: gobiernos intermedios, gobiernos locales, asociaciones empresariales y de la sociedad civil, universidades y centros de investigación.

El proyecto considera particularmente útil para la promoción de la cooperación transfronteriza todo aquel intercambio de conocimientos con las regiones y autoridades locales europeas, en particular italianas.

Las áreas temáticas prioritarias que han emergido de la experiencia operativa del proyecto son las siguientes:

- Programación territorial
- Desarrollo económico local
- Lucha a la exclusión social
- Gestión ambiental
- Fortalecimiento institucional
- Turismo sostenible

Los instrumentos considerados en el Proyecto Fronteras Abiertas son:

- Actividades de formación a distancia a través del uso de plataformas informáticas
- Eventos públicos sobre temas prioritarios para el desarrollo de las regiones transfronterizas
- Pasantías en instituciones italianas de operadores y funcionarios de los gobiernos locales y de otras instituciones activas en los procesos de cooperación transfronteriza
- Misiones de consultoría especializada realizadas por operadores regionales italianos y latinoamericanos en las áreas transfronterizas consideradas
- Actividades de asistencia técnica en la formulación de proyectos para postular en organismos de cooperación internacional.

## **Áreas fronterizas prioritarias del Proyecto Fronteras Abiertas**

\* Argentina – Brasil – Paraguay

- \* Chile – Bolivia – Perú
- \* Ecuador – Perú
- \* El Salvador – Honduras – Nicaragua (Golfo de Fonseca)

## **La Página Web del Proyecto Fronteras Abiertas**

La página web [www.fronterasabiertas.org](http://www.fronterasabiertas.org) es el instrumento de comunicación del proyecto Fronteras Abiertas.

Los dos objetivos principales que persigue son: (1) Informar sobre el proyecto y sus actividades y (2) Construir y ofrecer una base documental sobre las temáticas fronterizas dirigida a los funcionarios de las instituciones públicas, investigadores y operadores de la sociedad civil interesados a la cooperación transfronteriza. La aspiración es crear un punto de referencia para los usuarios, de modo tal que consultando [fronterasabiertas.org](http://fronterasabiertas.org) se pueda acceder a recursos documentales útiles para su trabajo y sus investigaciones en el campo de la cooperación transfronteriza.

El portal de Fronteras Abiertas está compuesto por dos partes, una institucional y otra de contenidos informativos y formativos.

La primera parte, presenta el proyecto (objetivos, promotores, socios, áreas de operación y actividades en curso). Esta parte está acompañada por breve descripción de los contextos (mapas, datos y documentos).

La segunda parte informativa es la parte más dinámica de la página web y puede ser consultada a través de sus secciones: Noticias y eventos, FA informa, Bibliografía, Boletín, Enlaces y Archivo de Noticias.

La sección Noticias y eventos propone las principales novedades en materia de cooperación transfronteriza en América Latina. En particular, da cuenta de experiencias de interés y señala las oportunidades de financiación para proyectos transfronterizos. Para una información más completa de la sección Archivo de Noticias se pueden recuperar noticias archivadas.

La sección FA Informa publica las noticias relativas a las actividades del proyecto Fronteras Abiertas: novedades, eventos que se organizan, documentos del proyecto e informes de trabajo.

Otra herramienta de comunicación es el Boletín informático, al cual se accede libremente mediante registro. El Boletín es el instrumento para informar las novedades y no tiene una periodicidad precisa. Todos los boletines publicados pueden ser consultados en la página web.

Por último, la sección Enlaces contiene las referencias de instituciones, proyectos, organizaciones y centros de investigación relacionados al tema fronterizo y a la cooperación transfronteriza.

Los enlaces están clasificados por país y categorías, con base en el siguiente esquema:

### *América Latina*

*Información y difusión del conocimiento*  
*Organizaciones regionales*  
*19 Países de América Latina (miembros del IILA)*  
*Desarrollo e integración*  
*Instituciones públicas nacionales*  
*Gobiernos intermedios*  
*Otros sitios de interés*

*Europa*

*Cooperación descentralizada (con particular referencia a la experiencia italiana)*

*Desarrollo local y cooperación transfronteriza*

La mayor parte de los contactos europeos llegan desde Italia y España, mientras que los países de América Latina que tienen más usuarios son: Perú, Chile, Argentina, México, Honduras y Colombia.

## **Bibliografía de estudios sobre fronteras**

Una de las partes más interesantes del portal de Fronteras Abiertas es la investigación bibliográfica sobre los trabajos científicos que tratan las temáticas de frontera y de cooperación transfronteriza. Se dispone ya de una buena base de datos de recursos bibliográficos, pero que continuamente se enriquece con nuevos aportes. Los criterios de búsqueda de las referencias bibliográficas son: los Temas tratados y la Frontera interesada.

### **TEMAS TRATADOS**

Políticas nacionales de límites y fronteras; Integración transfronteriza; Cooperación y desarrollo transfronterizo; Frontera, cultura y etnicidad; Frontera, salud y medio ambiente; Fronteras, comercio y aduanas; Fronteras, instrucción y tecnologías; Fronteras, trabajo y empresas; Frontera y migraciones; Vivienda y ciudades de frontera.

### **Tema transversal**

Cooperación transfronteriza en general

## Frontera interesada

Las 36 líneas de límites de América Latina y las 16 triples fronteras. La base de datos bibliográfica no considera la frontera México - Estados Unidos, para la cual ofreceremos contactos adecuados.

En la base de datos, se pueden buscar los materiales bibliográficos, mediante un sistema que utiliza un software para la creación de bibliotecas on line, llamado Wikindx, que es un programa open source que permite la gestión de un número muy elevado de recursos bibliográficos. Este tipo de plataforma se adopta en muchas universidades y centros de investigación. A través del software los recursos son catalogados de acuerdo a varios parámetros (título, autor, año de publicación, editor, tipo de publicación, revistas, etc.) y gracias a su ductilidad la base de datos es constantemente actualizada con nuevas propuestas bibliográficas. Después de la búsqueda del material bibliográfico, la base de datos permite exportar los resultados en varios formatos como el formato Bibtex, de manera que los resultados mismos de las consultas sean compatibles con otros sistemas de gestión bibliográfica.

El sistema permite la publicación y el intercambio de artículos y publicaciones que los usuarios pueden bajar directamente en sus computadoras. Los centros de investigación con que el Programa Fronteras Abiertas tiene relaciones científicas, participan también del crecimiento de la Bibliografía de estudios sobre fronteras, enviando sus propuestas y sus materiales. El sistema está abierto a la participación de todos los que tienen documentación de calidad a su disposición.

El entorno virtual del CeSPI ha posibilitado el desarrollo de una plataforma virtual de formación a distancia e intercambio de informaciones y de materiales.

## La formación a distancia del Proyecto Fronteras Abiertas a través de la Plataforma CeSPI

Más allá de la formación directa de funcionarios que realizan estancias o prácticas en el ámbito del proyecto, Fronteras Abiertas prevé el desarrollo de actividades de formación a distancia. El sistema de formación a distancia del proyecto Fronteras Abiertas es una plataforma de comunicación, información y difusión del conocimiento acerca de los temas de la cooperación transfronteriza. Se trata de un espacio virtual que permite la interacción a distancia sin costo y en total libertad. El sistema utiliza el instrumento Dokeos, considerado un open source, adoptado por numerosas universidades y en constante actualización.

La formación se considera un momento de extrema importancia dentro del proyecto pues

permite la definición de un lenguaje común y la posibilidad de compartir las ideas que orientan las iniciativas del curso. El objetivo es dar vida a instrumentos para un diálogo fructífero y eficaz al interior de las redes que el proyecto Fronteras Abiertas contribuye a estimular.

En el año 2008 se desarrolló el curso de formación online dedicado a: "La frontera como área de desarrollo: introducción a la cooperación transfronteriza y acercamiento a la experiencia europea". El objetivo del curso fue acercar a los participantes a los temas de la cooperación transfronteriza mediante el estudio y la profundización de la experiencia europea, pero a su vez, sin dejar de lado las especificidades de los procesos de cooperación transfronterizos y de integración en América Latina. El curso compuesto por seis módulos formativos, estaba integrado por referencias bibliográficas que ofrecían una profundización sobre la situación latinoamericana. El mismo estuvo disponible en el sitio web del proyecto, con actualización quincenal, entre el lunes 10 de marzo y el lunes 19 de mayo de 2008. En paralelo a cada módulo, se publicó un cuestionario de auto-evaluación, de gran valor y utilidad para los alumnos a los efectos de identificar el propio nivel de preparación y comprensión de la materia tratada. Una vez publicados, los módulos y los cuestionarios se dejaron a disposición permanente, en forma tal que aquel se inscribiera en el sitio pudiera acceder. El primer curso registró casi 50 participantes, entre funcionarios públicos, académicos y representantes de la sociedad civil. Más del 70% de los participantes provenía de América Latina.

Nuevas actividades formativas han sido previstas para la segunda mitad del 2009. Los temas objeto de nuestra atención han sido identificados gracias al continuo intercambio que se realiza en el ámbito del proyecto Fronteras Abiertas: las exigencias formativas identificadas están orientadas a la planificación de la actividad online prevista para la segunda mitad del 2009. Las temáticas principales alrededor de las cuales se debería articular la propuesta formativa se resumen de la siguiente forma.

El tema central resultante hace referencia, ante todo, a la misma definición y articulación de la cooperación transfronteriza, funcional a la construcción de un espacio de reflexión que comparta algunos conceptos de fondo. Con el término cooperación transfronteriza se puede hacer, de hecho, referencia a situaciones distintas; por lo que surge la exigencia de clarificar algunos elementos constitutivos para poder desarrollar una visión compartida partiendo de una base común.

Otro tema particularmente relevante surgido a lo largo del desarrollo del proyecto Fronteras Abiertas hace referencia a la relación existente entre la cooperación transfronteriza y los procesos de integración en un doble sentido: por un lado, es importante clarificar en qué modo las prácticas de la cooperación transfronteriza se insertan o forman parte de los procesos de integración en curso; y, por otro lado, es necesario poner el acento sobre la contribución que la cooperación transfronteriza puede ofrecer a los procesos de integración eventualmente en curso.

Un tercer elemento de particular interés sobre el cual la formación entiende prestar atención

se encuentra relacionado con la *governance*, tema central para la gestión de actividades de cooperación transfronteriza. De hecho, la gestión conjunta de actividades en la frontera implica la participación de sujetos distintos en diferentes niveles institucionales: autoridades locales, gobiernos nacionales, eventuales organismos supranacionales, pero también de sujetos del territorio, empresas, agencias, sociedad civil. Desarrollar una reflexión sobre estos aspectos y sobre las diferentes modalidades de gestión de la cooperación en las fronteras es un tema delicado y central, tanto para el desarrollo de estas actividades como para una fructífera gestión.

En fin, el último tema clave para la formación, identificado en el ámbito de trabajo del proyecto *Fronteras Abiertas* se encuentra ligado a los proyectos, en términos de necesidad técnica para su elaboración y gestión y en referencia a las oportunidades de financiamiento y sostenimiento ofrecidas por la cooperación internacional. También este ámbito es entonces objeto de reflexión para las actividades de formación previstas para la segunda mitad del 2009: programas ofrecidos por los territorios y por las instituciones de la Unión Europea para la cooperación transfronteriza y el desarrollo local en América Latina.

### **Plataforma Centroamericana**

Se ha creado una sección de la página web totalmente dedicada a los socios de *Fronteras Abiertas* en el área centroamericana del Golfo de Fonseca.

Esta parte del portal está pensada como una plataforma para el intercambio de informaciones y de materiales y la preparación de iniciativas comunes, así que los usuarios tienen a su disposición instrumentos de comunicación para divulgar noticias y eventos y para compartir con facilidad y de forma rápida documentos que consideren de interés para el área.

Los usuarios del área del Golfo de Fonseca deben efectuar su matrícula para poder compartir con todos los demás las informaciones publicadas en la Plataforma. La información consiste en estudios sobre el área, datos estadísticos, noticias varias, enlaces de interés, eventos organizados por los socios, etc. Cada usuario de la Plataforma puede cargar/descargar materiales e informaciones de interés, de forma que se incentiva la participación activa de los miembros de las asociaciones de municipios.

Una sección está dedicada a los documentos de proyecto en el área: por ejemplo, se ha creado una carpeta que contiene todas las informaciones y los materiales relacionados al trabajo que la Región Lombardía está llevando a cabo en esta área junto con las asociaciones de municipios locales. De esta manera, la información se vuelve mucho más rápida y eficaz y se alimenta la creación y el fortalecimiento de una red entre los actores locales involucrados en el proyecto.

El objetivo de un instrumento como la Plataforma Centroamericana es el fortalecer las redes entre los actores locales que el proyecto *Fronteras Abiertas* intenta crear en las áreas de frontera

a través de una importante simplificación de la comunicación.

La respuesta de los actores locales en el Golfo de Fonseca ha sido muy positiva, y gracias también a los tres seminarios de formación que se han realizado al final de 2008 con las asociaciones de municipios de los tres países interesados, la participación está creciendo cada vez más.

Por todas estas razones, el modelo de la Plataforma Centroamericana de la página web de Fronteras Abiertas podría ser exportado, adaptándolo, también en otros contextos de América Latina en que el proyecto actúa.

Para visitar la plataforma y matricularse a los cursos es suficiente visitar el sitio web [www.fronterasabiertas.org](http://www.fronterasabiertas.org) y completar los datos personales (Nombre, Apellido, Nombre de usuario, Contraseña y Correo electrónico) siguiendo las instrucciones que están en la página web de la Formación. Para recibir información sobre los cursos, en caso de duda o necesidad de profundización, los participantes deberán referirse a la dirección de correo electrónico: [formacion@fronterasabiertas.org](mailto:formacion@fronterasabiertas.org).

### Los promotores del proyecto

El Instituto Italo-Latinoamericano (ILLA) es un organismo internacional con sede en Roma, del cual son miembros Italia y las veinte Repúblicas de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela), en virtud del Convenio Internacional firmado el 1 de junio de 1966 y que entró en vigor tras haber sido ratificado por los Estados miembros el 11 de diciembre de 1966.

El ILLA es Observador Permanente en la Asamblea General de las Naciones Unidas y para el desarrollo de sus actividades colabora con organismos intergubernamentales, instituciones y entidades especializadas que se ocupan de América Latina: Comisión Europea, Unesco, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de los Estados Americanos, Asociación Latinoamericana de Integración, Unión Latina, Sistema Económico Latinoamericano, Secretaría General Iberoamericana etc.

Los objetivos del ILLA, como lo dispone el artículo 1 del Convenio, son los siguientes:

- desarrollar y coordinar la investigación y la documentación relativa a los problemas, las realizaciones y perspectivas de los países miembros en el orden cultural, científico, económico, técnico y social;
- divulgar en los países miembros los resultados de estas investigaciones y la documentación relativa;
- individuar, a la luz de dichos resultados, las posibilidades concretas de intercambio, de asistencia recíproca y acción común o concertada en los sectores arriba mencionados.

Desde su fundación, el IILA se ha fijado como objetivo contribuir a la profundización de los temas de mayor interés y actualidad en el marco de las relaciones que América Latina mantiene con Italia y la Unión Europea. Además, ha puesto particular atención en identificar nuevas vías de colaboración entre los Países miembros y también con el conjunto de los Países europeos, suscribiendo con tal finalidad varios acuerdos con organizaciones intergubernamentales, instituciones y entidades especializadas.

Entre sus actividades principales se destacan:

- Programas de cooperación, realizados con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores italiano en sectores prioritarios: a) soporte a la organización de empresas; b) valorización y protección del patrimonio como recurso para el desarrollo; c) artesanía y recuperación de antiguos oficios

- Proyectos a escala regional y subregional y formación profesional para la inserción de los jóvenes latinoamericanos en el mundo de la producción.

- Formación de alto nivel de funcionarios diplomáticos latinoamericanos mediante Cursos de especialización en asuntos europeos e internacionales realizados en colaboración con prestigiosas Universidades y Centros de Formación.

- Programas de colaboración académica mediante el fomento de acuerdos entre Universidades italianas y latinoamericanas sobre temas específicos.

- Colaboración jurídica entre Universidades italianas y latinoamericanas (derecho de la integración, unificación del derecho, derecho internacional, derecho romano).

- Becas de estudio para cursos post-universitarios de investigación y especialización (agroalimentario, medio ambiente, patrimonio cultural, salud).

- La divulgación de las actividades del IILA es una de las misiones institucionales que se realiza a través del sitio web [www.iila.org](http://www.iila.org)

El Centro de Estudios de Política Internacional (CeSPI), fundado en 1985, es uno de los principales centros de investigación italianos sobre Relaciones Internacionales que realiza estudios e investigaciones del tipo policy-oriented. Tiene su sede en Roma, en dos antichi palazzi del centro histórico.

Las áreas prioritarias de investigación son las siguientes:

- Cooperación internacional, finanzas para el desarrollo y peacebuilding;
- Cooperación descentralizada, partenariados territoriales y desarrollo local
- Movilidad humana, trans-nacionalismo y políticas migratorias
- Acción externa de la UE e Italia en el mundo

En cuanto a los ejes de reflexión relacionados con la acción externa de la Unión Europea y de la política exterior de Italia, se destacan:

- Europa abierta: Ampliación, proximidad y proyección global.
- Italia en el Mundo: Rol internacional, política económica exterior

Estos ejes han permitido que el CeSPI haya sido el primero en Italia en individualizar algunas de las temáticas emergentes que están adquiriendo en estos últimos años una relevancia estratégica sea para Italia como para Europa.

Las investigaciones del CeSPI dan particular relevancia al papel de los actores emergentes en las relaciones internacionales (países emergentes, gobiernos subnacionales, actores económicos y organizaciones de la sociedad civil).

Las áreas geográficas de trabajo prioritarias son: Europa Centro-Oriental y Balcánica, Mediterráneo, África Sub-Sahariana y América Latina.

Los programas de investigación y las actividades del CeSPI se fundan programáticamente sobre el intercambio interdisciplinar y sobre la colaboración entre diferentes especialistas, con el objetivo de aprovechar la interdependencia creciente entre las diferentes dimensiones de las relaciones internacionales.

Dentro de las actividades de investigación del CeSPI, el componente de la investigación empírica tiene una relevancia fundamental al punto tal que varias investigaciones en varios países emergentes y en vías de desarrollo.

En lo que respecta a consultoría estratégica, la misma está dirigida a instituciones nacionales italianas como el Gobierno y el Parlamento y también internacionales como la Comisión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo; organismos regionales (consultoría para la internacionalización económica y territorial de las Regiones y los entes locales, agencias de desarrollo local, cámaras de comercio, consorcios), instituciones financieras y empresas.

La formación es uno de los campos más consolidados del Centro. Tras años de haber colaborado con varias instituciones de excelencia, hoy el CeSPI realiza con la Università "Sapienza" di Roma (Centro Interuniversitario di Ricerca per lo Sviluppo Sostenibile, CIRPS) el Master Internacional "Public Administration & Business Management for Sustainable Development".

La divulgación de las investigaciones del CeSPI es una misión del Instituto. Particular atención se presta al sitio web [www.cespi.it](http://www.cespi.it), que ofrece la posibilidad de descargar la producción científica. El CeSPI organiza una media de 25-30 iniciativas de Foros, Convenciones o Seminarios al año, normalmente relacionados con los proyectos o programas de investigación de dimensión internacional.

## **HERIBERTO CAIRO Y GERÓNIMO DE SIERRA (COMPS.)**

### **América Latina, una y diversa: teorías y métodos para su análisis.**

ALMA MATER, SAN JOSÉ DE COSTA RICA, 2008.

#### **Por Ingrid Sarti**

Los interrogantes para la comprensión de la realidad latinoamericana en el siglo XXI apenas reflejan la búsqueda histórica de la identidad y la afirmación del desarrollo autónomo del continente, como son ahora extendidas cuestiones que las extraordinarias transformaciones del tiempo presente nos imponen. El tema de nuestra ansiada integración, marcada por la diversidad que nos caracteriza como conjunto de sociedades -a veces tan próximas, otras tan distantes- requiere una voluntad intelectual y un esfuerzo analítico que osen superar las limitaciones de los paradigmas tradicionales de las ciencias sociales, con su matriz ajena al continente.

Los trabajos compilados por Heriberto Cairo y Gerónimo de Sierra en América Latina, una y diversa: teorías y métodos para su análisis enfrentan ese desafío con profundidad y competencia científica de académicos comprometidos con las múltiples problemáticas del continente, en sus distintas perspectivas. El libro es el resultado del esfuerzo intelectual conjunto simultáneamente interdisciplinario, interuniversitario, interregional y bicontinental llevado a cabo entre investigadores latinoamericanos y europeos en un proyecto de cooperación académica.<sup>1</sup>

La mirada analítica desdobla a una América Latina una y diversa, como en la feliz síntesis de Gerónimo de Sierra, y es clave para la comprensión del conjunto de la obra, que busca siempre reconocer las similitudes y registrar las divergencias en los procesos históricos de desarrollo del continente. La ocupación de las ciudades, que hacen de América Latina la región más urbanizada del planeta (Rosa de la Fuente), la matriz religiosa de dominación católica, la dependencia de las economías centrales y su desarrollo capitalista tardío y periférico, y las profundas desigualdades en el interior de los países son algunos de los rasgos de convergencias que informan el punto de partida del trabajo colectivo. Asimismo, se apuntan las drásticas diferencias internas entre los países del continente: tamaño, lengua, grado de desarrollo industrial, composición étnica, vínculo colonial y relación con Europa y los Estados Unidos, variables básicas de la metodología comparada que aquí se plantea. Las especificidades sub-regionales; el clivaje histórico con Brasil

<sup>1</sup> Proyecto AMELAT XXI financiado por la Comisión Europea en su programa ALFA, en el período 2006-2007, con el objetivo de crear una red de investigadores europeos y latinoamericanos y desarrollar un programa de formación de postgrado especializado en estudios latinoamericanos.

-que hasta muy recientemente ha aislado este país en el imaginario de un solo continente, algo que ahora empieza a transformarse vía el nuevo proyecto de integración de Sudamérica; y los efectos en el desarrollo social de la etapa neoliberal que antecede el despertar del siglo XXI (Miguel Serna) constituyen el suelo firme a partir del cual los autores desarrollan su mirada analítica una/múltiple al continente de hoy.

Aunque no todos lleven en el título interdisciplinaridad, teoría y métodos en los estudios latinoamericanos, como lo presenta Jussi Pakkasvirta, el empeño teórico-metodológico atraviesa todos los artículos en la transversalidad de sus temas. Así, las identidades múltiples y la ambigüedad de las cuestiones raciales, que marcaron la fundación de las sociedades latinoamericanas, apuntan a la necesidad de una conceptualización de las diferencias en forma temporal y espacial, de la legitimación de las identidades múltiples y del reconocimiento de los derechos históricos, culturales y políticos de las comunidades negras (Jean Stubbs) y de los pueblos originarios.

Los desafíos para los estudios de los movimientos sociales en el contexto de la globalización y en su conexión con el plano territorial (Alfredo Falero) llaman la atención también para la relevancia de considerar los nuevos actores transnacionales, entre los cuales la Vía Campesina, para Carlos Milani se destaca como actor-en-red en la política mundial contemporánea.

Sobre los derechos y la tensión entre derechos privados y colectivos Christian Ortega cuestiona las posibilidades jurídicas para la resolución de conflictos en el espacio público, en el campo del trabajo. El espacio público aparece también como cuestión de gestión volcada a la construcción de la ciudadanía, en la reflexión de Ricardo Ariza, a partir del caso andino.

En el contexto de las asimetrías de una América Latina que busca su desarrollo integrado, Borroto Lopes interroga el panorama de la educación y subraya las disparidades internas de las desigualdades tecnológicas y de conocimiento en el continente. La religión y la política, cuestión presente en el libro por la vía de la Teología de la Liberación (Martina Kaller-Dietrich) remonta a los sesenta y se detiene sobre la experiencia de Medellín.

No podrían faltar dos otros temas de suma relevancia para la perspectiva amplia de estos estudios que son clave para el abordaje interdisciplinar: la geopolítica en las relaciones contemporáneas (Heriberto Cairo) y la literatura y el poder, que aborda la figura de los dictadores en las narrativas de los escritores latinoamericanos (Margarida Fernandes).

La mirada comparativa a los estudios regionales (Juan José Marin) y a la historia del pensamiento político cuya interpretación es singular en cada país (Javier Franzé) deja abierto el camino para futuras reflexiones. Con la sistematización de la dimensión político-institucional de los procesos de integración regional y subregional, la amplitud de los datos y la fina interpretación de Alberto Rocha y Daniel Morales, la percepción de América Latina, una y diversa se concluye como un estímulo a la reflexión colectiva y a la continuidad de la cooperación interdisciplinaria, interuniversitaria, inter y trans-regional y continental.

## **MIGUEL ANGEL MARTIN LOPEZ Y CARLOS NAHUEL ODDONE (COMPS.)**

---

### **Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas**

---

UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPALISTAS (UIM), GRANADA, 2010.

---

#### **Por Eva Peñas**

La obra es fruto del trabajo colectivo de un buen número de investigadores de diversa procedencia y que desde diversas perspectivas abordan el papel de las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas. Por ello, parafraseando y atreviéndonos casi irrespetuosamente a modificar una vieja frase de Zenón, el libro es uno pero en él hay multitudes.

Hay pues multitudes de aproximaciones desde autores de diferentes localidades trabajando a modo de solidaridad académica transnacional, lo que da riqueza de miras y perspectivas.

En la primera parte se realiza un abordaje teórico de la posición de las ciudades y poderes locales en la escena internacional. Se examinan así los cambios que supone para la teoría general de las relaciones internacionales y sus transformaciones a la luz de la globalización y también la glocalización. También se completa con el análisis de las cuestiones clave para comprender esta posición en la escena global, como son su inserción política, su autonomía de actuación y sus relaciones con las Naciones Unidas.

En una segunda parte, se estudian algunos de los ámbitos en los que las ciudades y los poderes locales ya están actuando y realizando acciones con una perspectiva netamente internacional. Este es el caso del trabajo de desarrollo territorial, de cooperación al desarrollo de promoción de la paz y de defensa de los derechos humanos.

En la tercera parte, se examina la acción de las ciudades y poderes locales en ámbitos geográficos determinados, primordialmente en las áreas de integración regional, que es donde la práctica es más rica y con experiencias más desarrolladas y elaboradas de trabajo internacional entre municipios. Primero hay unos trabajos que marcan el cuadro teórico, después varias investigaciones, interesantes y complementarias, sobre la experiencia europea y, por último, se culmina con el examen de mercociudades y de la red andina de ciudades.

Por último, hay una cuarta parte dedicada al estudio de experiencias y ejemplos concretos de iniciativas internacionales de poderes locales. Así, se analizan aquí la red Medcities, la conferencia de ciudades históricas del mediterráneo, la Unión Iberoamericana de Municipalistas, la

red metrópolis, la alliance municipal for peace o gobiernos locales y redes digitales.

El principal propósito del libro ha sido recoger aportaciones científicas sobre esta nueva realidad, intentando recoger el "estado del arte" sobre el papel de las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas.

Los autores han buscado estimular la relevancia para que haya más acciones internacionales de las ciudades, se generen más iniciativas y se profundicen en las existentes pues creen que contribuyen, sin duda, a una mayor governance para los territorios.

## **JULIO PINTO (COMP.)**

---

### **Entre la Integración y la Fragmentación Regional. El Desafío Político de Nuestro Tiempo**

---

EUDEBA, BUENOS AIRES, 2009. 204 PÁGINAS.

---

#### **Por Giselle Nadra**

La obra es una compilación de nueve trabajos que integran el proyecto de investigación "Integración Regional en perspectiva comparada: instituciones y procesos políticos", de UBACyT SO61.

En la mayoría de los trabajos, encontramos alguna clase de herramienta de análisis para reflexionar sobre las razones de la difícil situación de estancamiento por fragmentación —o por influencia del imperio informal estadounidense— en el proceso de integración económica regional sudamericana. Otros, ofrecen visiones sobre el desarrollo de aspectos como la educación, el trabajo, y el peso de las demandas de la sociedad civil, en el marco de los procesos de integración sudamericana. El del compilador, Julio Pinto, analiza con detalle un elemento político que contribuyó al éxito de la Unión Económica Europea.

El análisis de Pinto revisa el enfoque weberiano sobre el funcionamiento y el rol de las burocracias institucionales, con menciones a la historiografía alemana. Considera que el elemento clave a imitar en Sudamérica es el cambio de paradigma de burocracia en el funcionariado político: en un proceso iniciado en la Alemania de posguerra, la vieja burocracia estatal europea ha sido reemplazada por una pluralidad de burocracias (empresariales, sindicales y, sobre todo, políticas), de expertos técnicos. Así, "el Estado que asfixia al individuo" queda reemplazado por la competitividad del capitalismo y el "trabajo organizado".

Para Pinto, la articulación y aplicación de las decisiones estatales por un grupo de expertos técnicos permite, por un lado, la competencia y, por su intermedio, la democratically de la dominación burocrática. Por otro, que la burocracia dominante no sólo canalice las demandas sociales, sino también que las induzca. Esto último favorecería la conformación de una "ética de la solidaridad" en un cuerpo de Estados caracterizados por su falta de fraternidad social.

El trabajo de Andrés Malamud y Pablo Castro analiza, con base en el caso sudamericano, cuáles son las limitaciones de los intentos de formar bloques de integración regional. Limitan desde lo político: que las políticas públicas dependan de los avatares de la economía, la falta de estabilidad en los gobiernos, e instituciones ineficientes para la implementación del proceso de integración. Desde lo estructural o económico, los límites son un bajo nivel de interdependencia

comercial y la política proteccionista de la mayoría de los Estados.

Los autores consideran que los Estados latinoamericanos son muy diversos y, por lo tanto, sus gobiernos se equivocan en intentar lograr la integración sobre bases políticas (como una identidad común, instituciones supranacionales o una misma política exterior); para ellos la base de la integración debe ser económica.

Elsa Llenderozas considera que predomina en los países sudamericanos una dinámica que tiende al estancamiento por diversos factores. Pero, paradójicamente, prima la disposición a crear nuevos esquemas de integración, en lugar de una exploración de las causas del estancamiento de los ya existentes. Su trabajo es descriptivo de los cuatro ejes problemáticos que, en su opinión, conforman la dinámica del estancamiento: los conflictos políticos por el liderazgo en el ejercicio del poder regional; la fragilidad de la institucionalización regional a la hora de enfrentar crisis políticas y de seguridad en cada estado; la incapacidad de lograr acuerdos sólidos que faciliten la explotación del gran potencial natural y energético que tiene el conjunto de la región; y, en lo económico, coincide con Malamud y Castro al señalar la escasa integración funcional e interdependencia.

Desde una perspectiva internacionalista, Luciano Anzelini propone que los Estados sudamericanos deben adoptar estrategias de soft balancing para contrarrestar la capacidad del imperio informal de Estados Unidos de imponer políticas externas e internas en la región. Define al soft balancing como diferentes medidas gubernamentales que fortalecen los lazos entre los, más débiles, Estados sudamericanos (por ejemplo, creación de instituciones supranacionales, bloques comerciales regionales, negativa a la instalación de bases militares). Lo particular del trabajo de Anzelini para la compilación es su perspectiva de teoría internacional. Su conclusión, sin embargo, se limita a expresar la necesidad de una integración profunda, eficiente y generalizada de la región sudamericana.

Héctor Zimerman hace un análisis comparativo de los factores internos que inciden en los procesos de integración regionales (empresas, agrupaciones partidarias, asociaciones intermedias económicas y gobiernos) para expresar algunos problemas que afectan al sudamericano. Con un enfoque diferente del de Malamud y Castro, Zimerman considera que "el interés mayoritario [de los países que buscan integrarse en Sudamérica] recae sobre la política comercial". No obstante, coincide con ellos en que la forma en la que se desarrollan las relaciones políticas es una traba para el avance de la integración.

El trabajo de Noemí Rial y Gabriela Rodríguez describe normas y hechos de relevancia en la conformación de instituciones específicas que regulan los derechos y —en alguna medida— las relaciones laborales en el MERCOSUR. Tiene sus limitaciones en que no contrapone los avances en los instrumentos regionales con los alcances que tienen, en los hechos, las disposiciones volcadas en ellos, a la luz del patente estancamiento de la unión regional en el que están insertos.

Miguel Trotta llama la atención sobre el proceso de incorporación —a los ejes económicos

del MERCOSUR— de diversas demandas de sectores minoritarios de las sociedades civiles de los diferentes países. A la desalentadora perspectiva que presenta la integración económica, se enfrenta la realidad de que, a partir de la Declaración Socio-Laboral de 1998, comienzan a tener mayor cabida en la agenda política internacional cuestiones vinculadas con la educación, la salud, los derechos de los pueblos originarios y la mujer, así como la preservación de los recursos naturales. El autor advierte que las burocracias gubernamentales, en conjunto con la sociedad civil regional, son piezas claves para profundizar una nueva concepción de política social.

El texto de Marta Panaia señala el papel fundamental de la educación universitaria para la competitividad y el desarrollo de los países, así como las asimetrías en el “MERCOSUR educativo”. En este marco señala como estratégica la construcción de criterios comparativos que permitan evaluar las competencias mínimas de los graduados en el MERCOSUR, para implementar políticas de expansión y democratización de los conocimientos.

Finalmente, Andrés Serbein analiza el escenario político internacional latinoamericano después del naufragio del ALCA. Sintéticamente, considera que se multiplican las iniciativas de generar nuevos esquemas de integración regional que, sin embargo, no suelen basarse en el apoyo de la ciudadanía; se deciden directamente por, y entre, los gobiernos. Esto hace que, en la práctica, los “déficit democráticos” impidan el desarrollo conjunto y la inserción de la región en el sistema económico internacional. Esta dificultad para desarrollar procesos de integración con una efectiva participación y vinculación de los ciudadanos también favorece la ingobernabilidad regional.

En síntesis, los textos compilados despiertan reflexiones sobre las limitaciones y potencialidades de los procesos de integración latinoamericanos, y cierta visión de los elementos que pueden haber hecho exitosa la integración en la Unión Europea. El libro podría beneficiarse con alguna reflexión sobre el hilo conductor de los trabajos, así como con algún capítulo que de cuenta del aporte de la compilación en sí misma, como algo superador de la contribución particular de cada uno de los trabajos.

## SANTIAGO SENÉN GONZÁLEZ Y FABIÁN BOSQER

### Saludos a Vandor. Vida, muerte y leyenda de un Lobo

EDITORIAL VERGARA, BUENOS AIRES, 2009, 302 PÁGINAS.

#### Por Néstor Roberto Legnani

Recuerdo que el 30 de junio de 1969, cuando cumplía con el servicio militar obligatorio, me encontraba de franco. La noticia del asesinato de Vandor se esparció con la misma intensidad que la del estallido de su búnker, y se decretó un acuartelamiento que tuve que acatar presentándome como conscripto. Mi sensación de bronca por el abrupto final de mi franco se mezclaba con un sabor amargo que tomó toda su forma con el paso de los años: con mi militancia en sectores de izquierda y mi posterior militancia sindical en Luz y Fuerza. Esos años darían más y más fuerza a una perspectiva histórica que me retrotraería a un nudo de la historia de la Argentina: la vida y muerte de Vandor.

Y es que la figura de Augusto Timoteo Vandor condensa una época, y en ese entramado de tiempo representa un modo de hacer política: todo un estilo que lo caracterizó como el Lobo. Tanto se cristaliza en este personaje histórico, que su piel misma preanuncia en la agitada década del '60 las turbulencias de la década del '70 de una manera intensa y dramática; turbulencias que lo atraviesan diagonalmente en un claroscuro de alianzas, traiciones y muerte que lo fijarían en la historia argentina como uno de los más importantes dirigentes gremiales. Comparable solamente con Agustín "el gringo" Tosco, pero situado en las antípodas de éste, Augusto Vandor prefiguraría un estilo sindical tenaz y a la vez astuto, que sortearía exitosamente gobiernos civiles y militares de diverso cuño, y que le llevaría a ser el único gremialista que desafía a Perón en su exilio.

"Yo no sé por qué lo llaman Lobo si es un zorro, ¡y qué zorro!" (p. 125), diría su ex aliado y -hacia 1966- adversario José Alonso. Y no es para menos: el caudillo de la gigantesca Unión Obrera Metalúrgica (UOM) manipulará desde el poder sindical muchos hilos que prefigurarán tiempos agitados. Jugará políticamente con suma habilidad frente a las débiles presidencias de Frondizi e Illia, medirá constantemente fuerzas con otros referentes del sindicalismo, se entrevistará con el Che Guevara en Cuba y posteriormente protagonizará un polémico apoyo a la dictadura de Onganía (plasmada en una fotografía como postal de época), formará parte del fallido "Operativo Retorno" de Perón y a la vez pergeñará un "peronismo sin Perón" donde medirá fuerzas en la arena electoral contra Isabelita (como enviada de un caudillo en el exilio que buscará siempre retener el mando de su movimiento).

Las páginas de este libro describirán cómo el Lobo husmeaba, desconfiado, las palabras; y como fumaba en silencio estudiando a su interlocutor. Una narración de cuerpo entero (mirada dura, pasos largos, esquivo a las fotografías) mostrará a un sindicalista que -como lobo- se ensañaba con sus adversarios, y que hará honor en los actos a la táctica de golpear primero, negociar después, siempre sobre el desarrollo de los acontecimientos: "Vandor se aferraba a un realismo descarnado antes que a los grandes programas y los problemas estratégicos. Sobreestimaba, en cambio, las posibilidades de la táctica. Consideraba que la acción política y reivindicativa de corto plazo era la que podía llevar a defender los derechos de los trabajadores y mantener el poder del movimiento obrero" (p. 87). Esta táctica quedará cristalizada más allá de esta época sindical de la Argentina, extendiéndose hasta la actualidad en los usos y modos de los dirigentes gremiales del país.

Si rastrear los pormenores de los pequeños eventos (su paso por la Philips o sus estudios en la ESMA) y de aquellos grandes eventos de la vida de Vandor (la muerte del dirigente sindical Rosendo García o su propia muerte) es ya un desafío, escribir un libro sobre su trayectoria y leyenda, en el convulsionado escenario argentino de la década del '60, es toda una travesía investigativa. Afortunadamente, Santiago Senén González y Fabián Bosoer capitanean la empresa con una pericia que aún a rigor histórico con la pluma de cronista, logrando acabadamente un acercamiento (más) a un personaje histórico nebuloso y envuelto en misterio, y dejando al mismo tiempo -en la estela de la travesía- muchas otras aguas por surcar en la indagación histórica, biográfica y teórica.

Esta obra es una continuación de otra, desde que los dos autores ya habían comenzado esta jornada conjunta con el libro *El hombre de hierro* (Senén González y Bosoer, Corregidor, Buenos Aires, 1993), y en ella aunaron sus respectivas trayectorias solistas en el estudio del sindicalismo argentino.

Con mucha experiencia y mucho trabajo en la temática, los autores logran un libro en donde equilibran la meticulosidad histórica con la narración de cronista: un equilibrio que hace a páginas ágiles e intrigantes, repletas de referencias documentadas y a la vez de un anecdotario que le da una personalidad distintiva al relato.

Como cazadores de los enigmas del Lobo, Senén González y Bosoer se mueven intercaladamente en una madeja de época en la que imbrican la historia político-económica nacional e internacional, la evolución de las organizaciones sindicales y la movilización social, y la propia vida de Vandor. En ningún momento dejan al lector librado a su suerte, desde que le brindan un panorama multidimensional que lo contextualiza continuamente, al tiempo que le acercan -como herramienta analítica- una gran cantidad de visiones de teóricos y académicos que han estudiado el tema y al personaje.

Uno de los tantos méritos de los autores en estas páginas es lograr una caracterización del

personaje sin ser tendenciosos en tal cometido: algo especialmente dificultoso ante una figura que acuñó la expresión "vadorismo" como su sello personal. Pero logran liberarse sagazmente de las tentaciones, registrando excelentemente el pulso de la vida de Vandor y el pulso sindical que acompaña sus latidos.

Con este espíritu de cazadores de un enigma, Senén González y Bosoer retratan acabadamente la compleja relación de Vandor con Perón; la puja interna en los intersticios sindicales; la táctica de lobo en épocas de Frondizi, Illia, y Onganía; su relación con el empresariado, la iglesia católica, el periodismo y la CIA; y con suma prudencia relatan dos sucesos por demás polémicos: la muerte de Rosendo García (atribuida al mismo Vandor por la pluma de Rodolfo Walsh en su célebre obra *Quién mató a Rosendo*) y el atentado que acabaría con la vida del Lobo pero iniciaría su leyenda. Moviéndose principalmente por pasajes públicos, los autores reservan muchas páginas para inmiscuirse por pasadizos laberínticos que dan cuenta de la biografía del caudillo de la UOM, y -junto con él- corren el velo del mundo sindical para acercar al lector otras figuras de época: aliados y adversarios del hombre de hierro.

---

## **MARTA FERNÁNDEZ (COMP.)**

---

### **Pensadores sociales contemporáneos. Sociedad política, comunicación, cultura y democracia**

---

EDICIONES DEL SIGNO, BUENOS AIRES, 2009, 203 PÁGINAS.

---

#### **Por Bárbara S. Ciminari**

Acercarse a los autores dentro de las Ciencias Sociales suele ser una tarea engorrosa y compleja, porque pocas veces se encuentran libros que sistematicen su pensamiento y los conecten con las nuevas generaciones de científicos sociales. Los aportes que puedan hacerse en este sentido, debería generar las herramientas mínimas que despierten el interés de los lectores, con la suficiente calidad como para dejar sembrada la inquietud por ampliar el conocimiento, por profundizar en las obras y conceptos de aquellos hombres que componen el selecto grupo de los pensadores reconocidos.

Ese es precisamente el objetivo de la colección, compuesta de tres libros, que recibe el nombre de Pensadores sociales contemporáneos. Busca hacer aportes por parte de docentes e investigadores, tanto de las ciencias sociales como de la filosofía, para la comprensión y visión general de autores que fueron (y continúan siendo) relevantes para el mundo académico. El recorte temporal le imprime desafíos claros, teniendo en cuenta lo actual de la obra. Por otra parte, son autores que están inmersos en la lucha actual acerca de la comprensión de lo social, de la delimitación de los conceptos y de la conformación de herramientas teóricas. Todo lo anterior, a pesar de ser un desafío, se vuelve fundamental para la crítica y discusión sobre ellos.

Específicamente el volumen que convoca esta reseña es el tercero de ellos, que recibe el subtítulo de Sociedad, política, comunicación, cultura y democracia. En la misma línea que los textos anteriores, este libro busca ahondar en la producción de cinco autores: Robert Dahl, Clifford Geertz, Peter Berger, Ernesto Laclau y Dominique Wolton. Innecesario decir o hacer referencia en estas breves líneas a la importancia de todos ellos en las ciencias sociales actuales, siendo que se han transformado en líneas interpretativas y corrientes dentro de la investigación social. Por eso mismo es que el libro que compila Marta Fernández se ocupa de ellos.

El primero de los capítulos, escrito por Pablo Bulcourn y Juan Cruz Vázquez, está referido a Robert Dahl. Para un autor sobre el que se ha desarrollado, expandido y criticado su obra desde la ciencia política, los autores proponen un nuevo acercamiento, con más pinceladas de lo humano sobre la obra teórica. Si en pos de rigurosidad científica hemos olvidado a los hombres

por detrás de las ideas, este es un artículo que permite ir en otro sentido, buscando en la vida del autor los conceptos que habrían de perpetuarse en la ciencia política, especialmente los de igualdad política y poliarquía. En esta búsqueda los autores se adentran en el concepto de igualdad política, como la idea-guía de toda la obra del autor. No obstante el cambio del enfoque, también proponen la recuperación de conceptos que en nuestro país no siempre son rescatados por la denominada academia. En esto resultan claves los conceptos de recursos y la acción de piramidar recursos. En última instancia, la política dentro de los límites de la poliarquía genera igualdad desde la capacidad de piramidar los recursos a los cuales cada uno de los individuos puede acceder. De estas acciones saldrán los diferentes papeles que encarnará cada ciudadano. Sólo a partir de lo anterior los autores se permitirán pasar al concepto de Poliarquía, presentando y exponiendo cada una de las características que ésta posee.

El "sentido" parece ser la clave del segundo de los capítulos, de Carlos Cerdá, quien desarrolla la obra de Clifford Geertz, autor que hace aportes incalculables a la antropología contemporánea. Lejos de los conocimientos rigurosos y anquilosados de la antropología tradicional, Geertz prefiere poner el acento en la interpretación, en el sentido que los hombres ponen en la realidad en la que están inmersos. Este artículo pone entonces en juego los conceptos del autor, pero desde su ubicación en el universo intelectual en el cual se desarrolla. En un diálogo constante con otros autores de diferentes perspectivas sobre el análisis, lo que busca Carlos Cerdá es ubicar y posicionar a Geertz como una tradición alternativa a la corriente dominante dentro de las ciencias sociales. Una tradición que Bunge ha elegido nombrar como contraria al iluminismo, un anti-romanticismo. Pasando desde la definición de cultura a la relevancia de lo simbólico en la construcción de lo social y lo religioso, el artículo entra de lleno en Geertz y su uso de la semiótica, la hermenéutica y la interpretación, para la comprensión de la cultura, la ideología, la religión.

La sociología ha sufrido y se ha moldeado a lo largo de su desarrollo por los embates teóricos y los de la historia misma a la cual se han visto expuestos sus autores. Peter Berger es un ejemplo de la influencia del contexto en la obra de un autor. El capítulo de Marta Fernández busca recopilar estas obras a partir de la huída de la familia a Estados Unidos y las influencias que la sociología de ese país tiene sobre lo escrito por Berger, aún a su regreso a Europa.

La llave para Berger radica en la comprensión de esa realidad que se construye, ese todo que es objeto de la sociología. Para eso propone los usos de un método científico, de estadísticas que representen y sin dejar de utilizar la herramienta de la historia, sin la cual no es posible comprender profundamente las bases que dieron origen al momento de análisis. En esta clave, la autora analiza tres aspectos centrales de la vida posmoderna desde la perspectiva de Berger: la religión, el humor y la crisis de la modernidad.

Ernesto Laclau es el protagonista del capítulo escrito por Susana Raquel Barbosa, quien

presenta un estudio sistemático de los diferentes tiempos de la creación de Laclau. Para ella es posible subdividir metodológicamente su obra en tres grandes etapas: i. de preocupación por los procesos políticos argentinos (1960-1980), ii. Un desarrollo de la política centrada en la hegemonía, etapa de mucho desarrollo en conjunto con Chantal Mouffe (1981-2004), donde queda claramente diferenciado por Barbosa la posición de los autores en referencia al marxismo tradicional (Pg. 157) y iii. una etapa de revisión, con eje en el concepto del populismo, como una herramienta teórica para entender las identidades políticas. El objetivo del capítulo que la autora no sólo enuncia, sino que también alcanza a cumplir, es el de "parafrasear sus teorías, revisar los nudos, desmalezar los caminos" (Pg. 131). Para lo anterior, la autora pasa de la metodología utilizada por Laclau hasta los tópicos y el cambio, para esbozar, al final del capítulo, algunas conclusiones del mismo autor sobre América Latina.

El libro concluye con el tópico de la comunicación, encarnado en este caso por la obra de Dominique Wolton. El capítulo es escrito por Cristina Menéndez, quien desde el comienzo plantea el objetivo de su obra: comprender al autor en su contexto, tanto Europa como África. En ese contexto, la comunicación inter e intra cultural, es uno de los pilares fundamentales de cualquier ciencia que se jacte de comprender la realidad.

Ese es entonces el tema del quinto y último capítulo del libro de pensadores sociales: la comunicación, entendiendo además la importancia de cada uno de los componentes que en ella participan. Así, la autora retoma el concepto fundamental del otro, de aquel al cual se intenta llegar, pero sin dejar de ver los medios (medios masivos de comunicación, internet, etc.) y la producción del discurso desde la propia identidad política. Es interesante la relación que traza la autora de la comunicación y la democracia (Pg. 187) que remite directamente al primero de los capítulos y el análisis del concepto y los requerimientos de información que la poliarquía presenta.

La principal característica de este libro es que se aleja de los métodos tradicionales de abordar a los autores, para acercarse a ellos desde perspectivas diferentes, desde investigadores y docentes con sus propios aportes y sus propias visiones. En cada uno de los capítulos y la idea del libro en general, parecen plantear que no hay investigación científica en las ciencias sociales que pueda realizarse en el vacío, sin la influencia del contexto y la subjetividad del autor. Si la subjetividad es lo que está por debajo, entonces este libro va en busca de aquello que lo moldea al autor a ser lo que es y decir lo que dice.

El tercero de los volúmenes de esta colección permite dibujar un mapa práctico, un primer acercamiento, una guía mínima que despierta a la búsqueda, al conocimiento más profundo y a las discusiones sobre los autores. Sobre todo esto último es lo que más lleva a leer este libro de Pensadores sociales contemporáneos: la búsqueda de la discusión y la crítica para la investigación social.





La revista "Sociedad Global" está incluida en el sistema QUALIS D de la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nivel Superior (CAPES) de Brasil.

#### **SUSCRIPCIONES**

La suscripción a la revista **Sociedad Global** deberá solicitarse mediante comunicación electrónica a [susana.duran@vaneduc.edu.ar](mailto:susana.duran@vaneduc.edu.ar) / [jessica.castelli@uai.edu.ar](mailto:jessica.castelli@uai.edu.ar)  
Tel: 54-11- 4342-7788 Int. 185/112

### **PONENCIA**

Algunas hipótesis comparativas entre Brasil-Argentina en el siglo XXI.

*Por Vicente Palermo*

### **ENSAYO**

La política exterior del presidente Mujica: "El sueño de la patria grande sigue vivo".

*Por Álvaro Álvarez Carbalo*

### **ESTADO DEL ARTE**

Los estudios sobre política exterior y sistema internacional en Argentina (II): Entrevista a Carlos Escudé

*Por Juan Cruz Vazquez*

### **PRESENTACIÓN DE PROYECTOS**

Proyecto "Fronteras Abiertas": Red Interregional para la Cooperación Transfronteriza y la Integración Latinoamericana.

*Por Raffaella Colletti*

### **RESEÑAS**

América Latina, una y diversa: Teorías y métodos para su análisis (de Heriberto Cairo y Jerónimo de Sierra / comp.).

*Por Ingrid Sarti*

Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas (de Miguel Ángel Martín López y Nahuel Oddone / coordinadores).

*Por Eva Peñas*

Entre la integración y la fragmentación regional: el desafío político de nuestro tiempo (de Julio Pinto / compilador).

*Por Giselle Nadra*

Saludos a Vandor: vida, muerte y leyenda de un lobo (de Santiago Senén González y Fabián Bosser).

*Por Néstor Legnani*

Pensadores sociales contemporáneos: sociedad política, comunicación, cultura y democracia (de Marta Fernández / compiladora).

*Por Bárbara S. Ciminari*

GRUPO DE INVESTIGACIONES  
**eumed.net**



**IBEM**

Instituto de Iberoamérica  
y el Mediterráneo

**UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA**

**RECTORADO:** Chacabuco 90 1º Piso . C1069AAB - Capital Federal

Tel.: (54-11) 4342-7788 (y rotativas) - Fax: (54-11) 4342-7654

E-mail: [uai@uai.edu.ar](mailto:uai@uai.edu.ar) - Página Web: [www.uai.edu.ar](http://www.uai.edu.ar)