

ÍCONOS | 38

Revista de Ciencias Sociales • FLACSO Ecuador • cuatrimestral • ISSN: 1390-1249 • septiembre 2010



Escenarios políticos y regionalismo en América Latina

• ITT: prueba de vida

- Reconocimiento y aplicación de los sistemas de derecho indígenas
 - El desacuerdo y la política latinoamericana
- La piratería como conflicto: discursos sobre la propiedad intelectual

#10,00

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 38, Septiembre 2010

ISSN 1390-1249

CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53

Vol. 14, Issue 3, September, 2010

Quito - Ecuador

FLACSO - Biblioteca



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador



ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales
Número 38, septiembre 2010
Quito-Ecuador

ISSN: 1390-1249 / CDD: 300.5 / CDU: 3 / LC: H8 .S8 F53
(Vol. 14, Issue 3, September 2010)

Íconos, Revista de Ciencias Sociales es una publicación de Flacso-Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Para la selección de artículos se utiliza un arbitraje bajo el sistema de doble ciego (*peer review*).

Indexación

Íconos está incluida en los siguientes índices científicos: CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales), EBSCO-Fuente Académica, Hispanic American Periodical Index (HAPI), Latindex-Catálogo, REDALyC (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe), Sociological Abstracts, Thompson Gale (Informe Académico), Ulrich's.

Íconos On Line:

Los contenidos de *Íconos* son accesibles on line en texto completo a través de los portales de CLACSO (www.biblioteca.clasco.edu.ar/), DOAJ (www.doaj.org), FLACSO-Ecuador (www.flacso.org.ec/html/iconos.html), FLACSO-Andes (www.flacsoandes.org/web/cms.php?c=43), REDALyC (www.redalyc.org), y CSIC-CINDOC (e-revist@s).

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos*.

Todos los textos e imágenes incluidos en esta obra están registrados bajo la licencia Reconocimiento No-Comercial No-Obras Derivadas 3.0 de *Creative Commons* Ecuador (cc by-nc-nd). <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/ec/>

Director de Flacso-Ecuador: Adrián Bonilla

Director de Íconos: Mauro Cerbino

Editora de Íconos: María Pía Vera T.

Asistente editorial: Anahí Macaroff

Comité editorial: Liser Coba, Gioconda Herrera, Hernán Ibarra, Hugo Jácome, Eduardo Kingman, Franklin Ramírez, Susana Wapenstein.

Comité asesor internacional: Andrés Guerrero (España), Blanca Muratorio (U. Vancouver, Canadá), Bolívar Echeverría (UNAM, México), Bruce Bagley (U. Miami, EEUU), Carlos de Mattos (PUC, Chile), Flavia Freidenberg (U. Salamanca, España), Francisco Rojas (Flacso, Costa Rica), Javier Auyero (UT- Austin, EEUU), Joan Martínez Alier (U. Barcelona, España), Joan Pujadas (U. Rovira i Virgili, España), Liisa North (U. York, Canadá), Magdalena León (U. Nacional, Colombia), Rob Vos (ISS, Holanda), Roberto Follari (U. Cuyo, Argentina), Víctor Bretón (U. Lleida, España), Lorraine Nencel (CEDLA, Holanda), Cecilia Méndez (U. California, Santa Bárbara, EEUU).

Coordinadores del dossier "Escenarios políticos y regionalismo en América Latina"
Adrián Bonilla y Guillaume Long

Ensayo gráfico e imagen de portada: Eduardo Vélez Arauz

Diseño gráfico: Antonio Mena

Impresión: Rispergraf

Envío de artículos, información, solicitud de canje: revistaiconos@flacso.org.ec

Suscripciones, pedidos y distribución: lalibreria@flacso.org.ec

©FLACSO-Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro, Quito-Ecuador

www.flacso.org.ec/html/iconos.html

Teléfonos: +593-2 323-8888 Fax: +593-2 323-7960

CDD 300.5 / CDU 3 / LC: H8 .S8 F53

Íconos: revista de ciencias sociales.—Quito: Flacso-Ecuador, 1997-

v. : il. ; 28 cm.

Ene-Abr. 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales-Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 38, septiembre 2010
ISSN 1390-1249
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53
Vol. 14, Issue 3, September, 2010
Quito - Ecuador

Sumario

Coyuntura

- Retos de la diversidad: el reconocimiento y aplicación de los sistemas de derecho indígenas ecuatorianos** 9-16
Fernando García S.
- El ITT: prueba de vida** 17-20
Fander Falconí Benítez

Dossier

- Un nuevo regionalismo sudamericano**
Presentación del dossier 23-28
Adrián Bonilla y Guillaume Long
- La inserción internacional de Suramérica: la apuesta por la Unasur** 29-40
Carlos Alberto Chaves García
- Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿son relevantes el Mercosur y la Unasur?** 41-53
Augusto Wagner Menezes Teixeira
- Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana** 55-65
Adriana Suzart de Pádua y Suzeley Kalil Mathias
- El Mercosur agrario: ¿integración para quién?** 67-80
Agostina Constantino y Francisco Cantamutto
- Más allá de las ideologías. El comercio y las finanzas entre Argentina y Venezuela (2003-2008)** 81-93
Mariano Roak y Antonela Giglio
- Chile-Perú: discursos contrapuestos y sus manifestaciones geopolíticas** 95-104
Lester Cabrera Toledo

Los presidentes punk de Sudamérica (una fantasía según los mass media)	106-115
Eduardo Vélez Aráuz	

Debate

El Movimiento Bolivariano en Venezuela: ¿de vuelta al populismo?	119-127
Flávio da Silva Mendes	

Diálogo

El desacuerdo y la política latinoamericana Un diálogo con Benjamín Arditi	131-139
Alexander Amézquita O.	

Temas

La piratería como conflicto. Discursos sobre la propiedad intelectual en México	143-156
José Carlos G. Aguiar	

La construcción social del futuro tecnológico: Suyusama – estudio de caso	157-169
Juan Carlos Moreno O. y Sara Guzmán Ortiz	

Reseñas

Patric Hollenstein “La reproducción de la dominación racial: las experiencias de una familia indígena en Quito” – <i>Carmen Martínez Novo</i>	173-175
---	---------

Kate Swanson “Pidiendo caridad en la ciudad. Mujeres y niños indígenas en las calles del Ecuador” – <i>Erika Bedón</i>	175-178
--	---------

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 38, septiembre 2010
ISSN 1390-1249
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53
Vol. 14, Issue 3, September, 2010
Quito - Ecuador

Summary

Coyuntura

- The Challenges of Diversity: Recognition and Application of the Legal Systems of Indigenous Ecuadorians** 9-16
Fernando García S.
- The ITT: Life at Stake** 17-20
Fander Falconí Benítez

Dossier

- A New South American Regionalism**
Presentación del dossier 23-28
Adrián Bonilla y Guillaume Long
- The International Insertion of South America: the Unasur Gamble** 29-40
Carlos Alberto Chaves García
- Regionalism and South American Security: are Mercosur and Unasur relevant?** 41-53
Augusto Wágner Menezes Teixeira
- Toward a Common Defense Policy for Latin America: the Venezuela Proposal** 55-65
Adriana Suzart de Pádua y Suzeley Kalil Mathias
- Agrarian Mercosur: Integration for Whom?** 66-80
Agostina Costantino y Francisco Cantamutto
- Beyond Ideology. Trade and Finance between Argentina and Venezuela (2003-2008)** 81-93
Mariano Roak y Antonela Giglio
- Chile-Peru: Opposing Discourses and their Geopolitical Manifestations** 95-104
Lester Cabrera Toledo

Visual emergente

- The Punk Presidents of South America
(a Mass Media's Fantasy)** 106-115
Eduardo Vélez Aráuz

Debate

- Venezuela's Bolivarian Movement:
a Return to Populism?** 119-127
Flávio da Silva Mendes

Diálogo

- The Disagreement and the Latin American Politics
An Interview with Benjamín Arditi** 131-139
Alexander Amézquita O.

Temas

- Piracy as conflict. Discourses on Intellectual
Property Rights in Mexico** 143-156
José Carlos G. Aguiar

- The Social Construction of the Technological Future:
Suyusama – a Case Study** 157-169
Juan Carlos Moreno O. y Sara Guzmán Ortiz

Reseñas

- Patric Hollenstein
“La reproducción de la dominación racial: las experiencias
de una familia indígena en Quito” – *Carmen Martínez Novo* 173-175

- Kate Swanson
“Pidiendo caridad en la ciudad. Mujeres y niños indígenas
en las calles del Ecuador” – *Erika Bedón* 175-178

Retos de la diversidad: el reconocimiento y aplicación de los sistemas de derecho indígenas ecuatorianos

The Challenges of Diversity: Recognition and Application of the Legal Systems of Indigenous Ecuadorians

Fernando García S.
Profesor investigador de FLACSO-Ecuador.

Correo electrónico: fgarcia@flacso.org.ec

Fecha de recepción: julio 2010
Fecha de aceptación: julio 2010

Resumen

Este texto analiza el derrotero seguido por los sistemas de derecho de las nacionalidades indígenas ecuatorianas desde su aprobación en la Constitución de 1998 hasta la fecha y su relación con el sistema de derecho ordinario. Con este fin se realiza un acercamiento a la vigencia de la Constitución de 1998 y el de su implementación efectiva hasta el 2008, fecha en la que se aprobó la Constitución actual. Se concluye señalando algunos retos a futuro que plantea el tema de los sistemas de derecho indígena y su relación con la justicia ordinaria.

Palabras clave: derecho indígena, derechos constitucionales, multiculturalismo, diálogo interétnico, Ecuador.

Abstract

This text provides an analysis of the challenge represented by the legal systems of Ecuadorian indigenous nationalities since the 1998 Constitution was approved until today, and their relation with the ordinary legal system. To that end, we undertake an approach to the period the 1998 Constitution was in force, up to 2008, the year in which the current Constitution was approved. The article concludes by describing some future challenges arising from the subject of indigenous legal systems and its relationship to ordinary justice.

Key words: indigenous justice, constitutional rights, multiculturalism, interethnic dialogue, Ecuador.

A la memoria de Willem Assies¹

En la década de los noventa se inicia en América Latina una etapa de reformas constitucionales cuyo principal objetivo era adecuar las democracias de la región a los requerimientos de una reforma política y una redefinición del Estado. Durante el transcurso del período republicano las élites gobernantes no habían sido capaces de dar respuesta a las demandas provenientes de los pueblos indígenas y afro descendientes, tanto a sus reivindicaciones étnicas y culturales como a su exigencia de superar la exclusión económica y política en la que han permanecido desde la época colonial.

La mayoría de las actuales constituciones latinoamericanas han incorporado en sus textos el carácter pluricultural y multiétnico del Estado, en el caso ecuatoriano y boliviano inclusive se ha reconocido el carácter plurinacional e intercultural del mismo. Estos avances normativos que forman parte de la deuda histórica que con los pueblos indígenas y afro descendientes mantiene el resto del país, compuesto en su gran mayoría por poblaciones mestizas, muestran en el transcurso del tiempo una gran limitación, denominada por Stavenhagen (2008) como “la brecha de la implementación”; es decir, el paso de la norma constitucional a su aplicación constituye todavía un pendiente en la mayoría de países.

Sin embargo, este proceso no es solamente normativo, en los últimos años se han dado cambios significativos que alcanzan el campo cognitivo: la región se ha visto repensada desde la visión de los pueblos indígenas y afro descendientes², incorporando de esta manera

un fructífero diálogo de saberes que permita superar aquellos paradigmas mono culturales propios del mundo occidental. De esta manera se ha dando paso a la diversidad de cosmovisiones y al reconocimiento, a la par, de diferentes formas de explicación de la realidad.

En ese sentido el mundo académico y las ciencias sociales en particular han debido responder a estas nuevas demandas de diversidad desde distintas ópticas disciplinares. Una de ellas es el surgimiento de un nuevo dominio del conocimiento alrededor de la Antropología Jurídica, que juntando los aporte de la antropología y de las ciencias jurídicas pretende analizar en profundidad la relación existente entre la cultura y el fenómeno jurídico (Krotz, 2002).

Volviendo al tema de las reformas constitucionales, una de las más importantes ha sido la relacionada con el reconocimiento de los sistemas de derecho indígenas³ de los pueblos existentes en los países de la región⁴. En este texto, trataré de analizar el derrotero seguido por los sistemas de derecho de las catorce nacionalidades indígenas ecuatorianas desde su aprobación en la Constitución de 1998 hasta la fecha y su relación con el sistema de derecho ordinario. Para lo cual haré un acercamiento por separado de la vigencia de la Constitución de 1998 hasta el 2008, fecha en la que se aprobó la Constitución vigente, para terminar señalando algunos retos a futuro que plantea el tema en debate.

1 Willem Assies (1955-2010) antropólogo holandés, colega y amigo, fue profesor de la maestría de Estudios Étnicos de FLACSO, sede Ecuador, impulsor y defensor del pluralismo jurídico y de los derechos de los pueblos indígenas de América Latina.

2 El sistema FLACSO desarrolla actualmente un interesante proceso de investigación denominado: Repensando América Latina.

3 Definidos como: “una instancia social y política que tiene poder reconocido para administrar justicia, que posee las normas y los medios para crearlas y cambiarlas, autoridades y mecanismos para escogerlas, procedimientos para arreglar disputas, y un conjunto de sanciones para corregirlas” (Yrigoyen 2002: 202).

4 En algunos se les reconoció como fuero especial (Colombia, por ejemplo), en otros casos son reconocidos como sistemas a la par del sistema ordinario. De cualquier manera se trata de la plena vigencia del pluralismo jurídico.

Encantos y desencantos de la constitución de 1998

La principal reivindicación de las nacionalidades indígenas ecuatorianas en las reformas constitucionales de 1998 fue la definición del Estado como pluricultural, multiétnico y plurinacional. Solamente se aprobó las dos primeras características (artículo 1), mientras la tesis de la plurinacionalidad fue rechazada pues se pensó atentaba contra la unidad nacional y abría la posibilidad de crear nuevas “naciones indias”, lo que conduciría a la fragmentación y división del país. Estos fueron argumentos esgrimidos por los asambleístas de los partidos de derecha y por las Fuerzas Armadas consecuentes con la política de seguridad nacional.

Además en la Constitución de 1998 cabe resaltar avances, muy importantes, en el título de derechos fundamentales, los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afro ecuatorianos (artículo 84 y 85); en el título de la función judicial, la aplicación de la justicia indígena y la vigencia del pluralismo jurídico (artículo 191); finalmente, en el título de la organización territorial y descentralización, la creación de las circunscripciones indígenas y afro ecuatorianas (artículos 224, 228 y 241). No hay que olvidar que en la década de los noventa, la mayoría de países latinoamericanos con población indígena, con excepción de Chile, introdujeron reformas constitucionales para ser consecuentes con los avances del derecho internacional respecto a los derechos de los pueblos indígenas, luego de la aprobación en 1989 del convenio No. 169 de la OIT y la ratificación respectiva hecha por cada país.

A la distancia se puede afirmar que estos avances se inscriben en el denominado “multiculturalismo constitucional” (Van Cott, 2005; Clavero, 2006), que más que reconocer la existencia de la diversidad cultural, en realidad, incorporó la dimensión étnica dentro del Estado. Es importante precisar que este intento de reforma del Estado abrió también la puerta a otro tipo de reformas económicas y políticas,

que pretendían la plena vigencia del modelo neoliberal y, en especial, mejorar la eficiencia del Estado, siguiendo los planteamientos del denominado ‘Consenso de Washington’.

En uno de sus últimos trabajos, Clavero (2008) hace un balance sobre el estado de cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina y concluye que hay una gran distancia entre la norma constitucional y su aplicación. Esto, debido en especial a la ausencia del carácter vinculante de la legislación; o, dicho en el lenguaje del enfoque de derechos y garantías planteado por las Naciones Unidas (Cepal, 2006), se reconocen los derechos pero no han sido acompañados por las garantías sociales (políticas públicas, programas y proyectos) que garanticen su cumplimiento.

En esa misma línea de argumentación, el Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen (2008), coincide en afirmar que el ciclo de reformas legales que caracterizó a la década de los ochenta y noventa puede evaluarse como “muchas reformas, pero pocos resultados”. El mayor impedimento para el avance y consolidación de los derechos indígenas y afro descendientes ha sido la poca voluntad gubernamental para aplicar esos derechos. Decepciona la doble moral con la que los Estados enfrentan la cuestión étnico-nacional en la región. Por un lado, la legislación afirma el reconocimiento de la diferencia, pero al mismo tiempo los Estados y su clase política dirigente despliegan estrategias políticas y económicas que buscan minar las bases colectivas de los pueblos. Utilizando el lenguaje jurídico-político estatal se privilegia la vigencia de los derechos individuales sobre los derechos colectivos.

Vale la pena mencionar que cuando se alude a la falta de compromiso de los Estados con los derechos indígenas y afro descendientes, no me refiero únicamente a la acción,

omisión y violación desde el poder ejecutivo. Los poderes legislativo y judicial comparten la misma responsabilidad. Respecto al poder legislativo el balance para las nacionalidades indígenas es, igualmente, desencantador. Durante diez años, el Congreso Nacional aprobó dos leyes en su beneficio. La primera, la ley de ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, la cual se discutió inicialmente al interior de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) a partir de septiembre de 1998 y, luego de más de tres años de consulta, entre los pueblos y nacionalidades y otras instancias interesadas y estudiosas del tema. El 14 de noviembre de 2001 se presentó oficialmente ante el Congreso Nacional en calidad de proyecto de ley. Luego de un proceso de negociación política con los legisladores, el 18 de diciembre de 2002, la ley fue aprobada en segundo y definitivo debate y fue remitida al Presidente de la República. Con fecha 8 de enero de 2003, el ex presidente Gustavo Noboa Bejarano remitió al Congreso Nacional un oficio comunicando el veto total de la ley, lo cual implicaba que se debía esperar un año calendario para reiniciar una nueva discusión, siempre y cuando se cuente con el voto de las tres cuartas partes de los legisladores.

La otra ley presentada por iniciativa del bloque de diputados del Movimiento *Pachakutik* y denominada “Ley orgánica de las instituciones públicas de las nacionalidades y pueblos del Ecuador”, estaba dirigida a institucionalizar aquellas instancias estatales relacionadas con los pueblos indígenas, las cuales fueron creadas solamente por decreto presidencial. Esta ley fue aprobada el 13 de septiembre de 2007, luego de que el presidente la vetara parcialmente.

El proyecto de ley de compatibilización y de distribución de competencias en la administración de justicia ordinaria e indígena partió de la ejecución de un proyecto financiado por el Banco Mundial y la Corte Suprema de Justicia. El proyecto fue presentado oficial-

mente al Congreso Nacional el 27 de noviembre de 2002. Luego de la revisión de la propuesta por parte de la Comisión especializada permanente de lo civil y penal, se elaboró un informe que contenía 30 observaciones al mencionado proyecto, lo que provocó su declaratoria como ilegal e inconstitucional. En consecuencia, el proyecto ha estado archivado hasta la fecha.

La acción del poder judicial respecto a la aplicación de los derechos de las nacionalidades indígenas, establecidos en la Constitución de 1998, es materialmente mínima e inclusive marca retrocesos. Respecto a la creación de jurisprudencia hay dos sucesos rescatables. El primero, mencionado por la doctora Nina Pacari⁵, magistrada de la Corte Constitucional en transición, tiene relación con el pronunciamiento del anterior Tribunal Constitucional en siete casos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas y afro ecuatorianos durante el período 1998-2008: en cuatro de ellos a favor y en los tres restantes en contra. La constante en estos casos es que los magistrados prefirieron hacer un análisis de legalidad antes que un análisis de interpretación constitucional, es decir, no privilegiaron una interpretación intercultural del derecho que hubiera marcado un nuevo derrotero en este campo.

El segundo suceso es un caso que constituye el único ejemplo de reconocimiento del derecho indígena por parte del sistema de justicia ordinario. Se trata del caso de la comunidad de La Cocha, en la provincia de Cotopaxi, en el cual las autoridades indígenas juzgaron el caso de un asesinato al interior de la comunidad de acuerdo al derecho propio; luego, este mismo caso por acción de una de las partes involucradas pasó al sistema de justicia ordinaria. En septiembre de 2002 se lleva a cabo la audiencia preliminar ante el juez segundo de

5 Intervención realizada en el Congreso Internacional “Identidad, Desarrollo y Derechos Indígenas en el Área Andina”, realizado del 7 al 9 de julio de 2010 en Quito, organizado por FLACSO-Ecuador y la Universidad de Sevilla.

lo penal de Cotopaxi, encargado del juzgado tercero de lo penal, en donde el fiscal presentó el dictamen acusatorio estableciendo la existencia del delito de asesinato y la culpabilidad de los acusados. El juez, basado en las normas constitucionales y legales y en el convenio No. 169, dictó la resolución de nulidad de todo lo actuado por el fiscal en virtud de que las acciones conocidas ya fueron juzgadas en conformidad a lo que dispone el artículo 191, inciso cuarto, de la constitución política del Ecuador.

Aunque la Constitución ecuatoriana dispone que haya defensores de oficio para pueblos indígenas, el derecho a la lengua materna y a contar con traductores legales en las acciones judiciales iniciadas en su contra, ninguna de estas medidas se han puesto en práctica. La mayoría de operadores de justicia del sistema ordinario no reconocen la vigencia de los sistemas de derecho indígena, tampoco se interesan en conocerlos e, igualmente, no aplican las normas del convenio No. 169 de la OIT, los derechos colectivos de las nacionalidades indígenas y la reciente declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en sus acciones.

De acuerdo a lo expuesto, en el período post constitucional 1998-2008, los desencantos han sido mayores. Para culminar este apartado me gustaría hacer algunas reflexiones al respecto. A pesar de la inclusión del carácter pluricultural y multiétnico del Estado y del reconocimiento de los derechos colectivos de las nacionalidades indígenas y pueblo afro ecuatoriano, la Constitución de 1998 no contribuyó a ningún cambio estructural en el país. Más bien contribuyó a la neoliberalización del Estado, a la adopción de políticas de privatización de los servicios estatales y a la explotación, por parte de compañías extranjeras, de los recursos naturales que, en su mayoría, se encuentran en tierras indígenas y afro ecuatorianas. En otras palabras, el Estado definió el marco jurídico para la aplicación definitiva del modelo neoliberal.

El llamado “multiculturalismo constitucional”, planteado por los grupos hegemónicos que han controlado el Estado y que aprobaron la Constitución de 1998, surge como una estrategia de ‘democratización’ siempre y cuando su incorporación no atente contra el poder político y económico establecido. El Estado ecuatoriano ha sido consecuente con la expresión popular: “la norma se aprueba, pero no se cumple”, pues durante diez años no ha puesto en vigencia una política pública de mediano y largo plazo dirigida a las nacionalidades indígenas que forme parte de un plan nacional de desarrollo.

Desde la perspectiva de las nacionalidades indígenas esta situación es ilustrada por la noción de “indio permitido” planteada por Hale (2002), noción que se contrapone a aquella otra expresión recogida por muchos escritores latinoamericanos: el “indio alzado”. En el caso ecuatoriano la estrategia mantenida por los pueblos indígenas de combinar la desobediencia civil (los levantamientos nacionales, por ejemplo) con la obediencia civil (la creación de instituciones públicas indígenas y la conquista del poder local e inclusive nacional por la vía electoral) ha llevado a que la frontera entre ‘uno y otro indio’ se vaya moviendo de acuerdo a la correlación de fuerzas de los movimientos indígenas y del Estado.

La expectativa de la reforma constitucional de 2008

En cuanto al tema de los sistemas de derecho indígenas la nueva Constitución añade tres elementos respecto a la Constitución anterior: la garantía de los derechos de las mujeres y niños y niñas en su práctica, la jurisdicción territorial (artículo 171) y su reconocimiento a la par del sistema de derecho ordinario (artículo 167).

Es preciso mencionar que luego de casi dos años de aprobación de la norma constitucional la función legislativa ha aprobado dos leyes secundarias que concretan el artículo 171. La

primera refiere al nuevo Código Orgánico de la Función Judicial⁶, cuyo Título VIII, artículos 343 al 346, está dedicado a las relaciones entre las dos justicias. El artículo 343 se refiere al ámbito de la justicia indígena en los mismos términos que utiliza el artículo 171 de la Constitución, sin embargo añade un párrafo adicional que dice: “No se podrá alegar derecho propio o consuetudinario para justificar o dejar de sancionar la violación de derechos de las mujeres”. El artículo 344 hace alusión a cinco principios de la justicia intercultural que deben aplicar los funcionarios de la justicia ordinaria en sus procedimientos: diversidad, igualdad, *non bis in idem*^{*}, pro jurisdicción indígena e interpretación intercultural. El artículo 345 del Código habla de la declinación de competencia de las juezas y jueces en favor de las autoridades indígenas siempre y cuando haya petición de las mismas en tal sentido. Establece el plazo de tres días para probar la calidad de la autoridad indígena peticionaria bajo su propio juramento. Luego de lo cual se procederá al archivo de la causa. El artículo 346 del Código se refiere a la promoción de la justicia intercultural en tres sentidos. El primero, la obligación del Consejo de la Judicatura de designar recursos humanos y económicos para la coordinación y cooperación entre los dos sistemas. El segundo, tiene que ver con la capacitación de servidores y servidoras de la Función Judicial para que “conozcan la cultura, el idioma y las costumbres, prácticas ancestrales, normas y procedimientos del derecho propio o consuetudinario de los pueblos indígenas”. El tercer sentido del artículo 346 es mandatorio para el Consejo de la Judicatura, en el sentido de que no tiene ningún tipo de incidencia sobre la naturaleza y funcionamiento

de la justicia indígena, lo cual asegura que las relaciones de coordinación y cooperación están garantizadas por lo menos desde el punto de vista formal.

La segunda ley es la de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que en su capítulo IX, artículos 65 y 66, trata sobre la acción extraordinaria de protección contra las decisiones de la justicia indígena. Con esto se pretende garantizar el derecho de aquellas personas que estén inconformes con las decisiones de las autoridades indígenas si violan los derechos constitucionalmente garantizados o discriminan a la mujer por el hecho de ser mujer. Estas personas podrán acudir a la Corte Constitucional e impugnar la decisión. En esta ley se define el ámbito, los principios y procedimientos cuando surjan estas situaciones.

La Corte Constitucional en los dos últimos años ha emitido siete sentencias relacionadas con los pueblos indígenas, dos de ellas merecen ser citadas y comentadas. La primera trata del caso No. 0027-009-AN por la cual la Universidad Amawtay Wasi impugna al Consejo Nacional de Educación Superior (CONE-SUP) su decisión de impedirle abrir sedes fuera de la ciudad de Quito. La sentencia No. 008-09-SAN-CC (9 de diciembre de 2009) da la razón a la mencionada Universidad mediante la aplicación de tres principios:

- El de la Continuidad Histórica: el cual define que los pueblos y nacionalidades indígenas, no obstante su colonización y sus secuelas estructurales, están presentes con sus identidades diferenciadas del resto de las sociedades nacionales, haciendo uso de sus costumbres, culturales, normas, instituciones jurídico-político-religiosas, nociones filosóficas e idiomas, asentados en territorios indígenas en los cuales ejercen el autogobierno comunitario.
- El de la Diversidad Cultural: a partir del cual, la función de la ley, en el caso de las normas, es la de preocuparse en considerar no solo la relación entre el Estado y la ciu-

⁶ Para una mayor discusión sobre el tema, ver García (2009).

* Expresión en latín que significa “no dos veces por lo mismo”, este principio que forma parte de los principios constitucionales de algunos países, garantiza a una persona no ser enjuiciada y condenada más de una vez por el mismo delito (N. de la E.).

dadanía, sino “las identidades entre los pueblos”, es decir, tomar en cuenta la presencia de los distintos pueblos indígenas, con sus instituciones, sus costumbres y sus filosofías en relación con otros pueblos no indígenas que comparten un mismo territorio nacional.

- El de la Interculturalidad: el cual tiene que ver con el diálogo, fundamentalmente epistémico; no se trata de un diálogo en el cual los pueblos indígenas sean los convidados de piedra. El diálogo intercultural, como señala Oscar Guardiola-Rivera (2008: 74), no es otra cosa que: “el diálogo entre las diferentes epistémicas que, al existir posiciones hegemónicas, son luchas cognitivas que tienen que ver con el modo en que diferentes pueblos hacen uso de diversas formas de producir y aplicar conocimiento, para relacionarse entre sí, con otros, con la naturaleza, con el territorio, con la riqueza con la sociedad diversa”.

La segunda sentencia tiene que ver con la acción de inconstitucionalidad presentada por la CONAIE por la aprobación de la Ley Minera por parte de la Asamblea Nacional (caso No. 008-09-11-IN y 0011-09-IN). Los motivos de esta acción se debían a la omisión de la consulta previa prelegislativa (artículo 57, numeral 17 constitucional) y el atentado contra varios derechos colectivos de los pueblos indígenas (artículo 57 constitucional).

La sentencia No. 001-10-SIN-CC (18 de marzo de 2010) desechó la acción de inconstitucionalidad planteada por la CONAIE, sin embargo definió que la consulta prelegislativa no es un mero procedimiento, sino un derecho colectivo de los pueblos indígenas. Por tanto, se norma su procedimiento y se lo exige como mecanismo previo para aprobar las leyes que se aprueben en adelante y que afecten los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Retos a futuro

Para terminar, algunas precisiones y propuestas. El reconocimiento de los sistemas de derecho indígena no esta en duda, los avances de la Constitución de 2008 muestran que el derecho no puede ser regresivo sino progresivo. Es preciso avanzar en la aprobación de la ley de coordinación y cooperación entre los sistemas de justicia indígena y el sistema de derecho ordinario, previsto al final del artículo constitucional No. 171. Esta ocasión aparece como una oportunidad propicia para preparar y aprobar dicha ley con la participación de todos los actores involucrados y cumpliendo los requisitos previstos para el efecto, en especial el proceso de consulta previa pre-legislativa mencionada en artículo 57, numeral 17 de la Constitución.

En ese sentido, se encuentra en marcha un proceso de preparación de un proyecto de ley auspiciado por el gobierno (Ministerio Coordinador de Patrimonio Cultural y Natural y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) y las organizaciones indígenas nacionales, apoyado por las Naciones Unidas, pero que requiere de soporte y decisión política para su culminación.

Además de la ley es necesario acumular jurisprudencia sustanciada por las diversas instancias de la justicia ecuatoriana (Cortes Provinciales, Corte Nacional y Corte Constitucional) bajo la inspiración de los principios constitucionales y la interpretación intercultural. Estas acciones son básicas para ir discerniendo aquellas situaciones polémicas que muchas veces las leyes secundarias no pueden solventar.

El tema de la práctica del pluralismo jurídico en el país requiere de un debate abierto, interdisciplinario, interétnico, participativo y de carácter académico que de cuenta de la importancia del tema, se trata de una cuestión de interés nacional. Por lo tanto, no cabe que sea tratado en el marco de la pugna política entre el gobierno y el movimiento indígena, se debe

impedir su politización, en beneficio de alcanzar acuerdos al respecto.

Toda esta situación analizada muestra que en el Ecuador hay todavía fuentes de tensión interétnica y de discriminación que faltan por resolver. Distingo por lo menos tres de ellas: el uso y explotación de los recursos naturales y de los conocimientos ancestrales colectivos; la presencia del racismo por parte de la población mestiza hacia los pueblos indígenas y afro ecuatorianos; y, por último, la vigencia de los sistemas de derecho indígena y del sistema de derecho ordinario. Cualquier intento de resolución de estos temas activan todavía posiciones esencialistas y cerradas por parte de los diferentes actores. Propongo que parte de la explicación reside en el hecho de que lo que se está disputando son espacios de poder político. En el caso de la justicia esto es claro, su aplicación constituye antes que nada un ejercicio de poder y, por lo tanto, su cuestionamiento genera enfrentamientos y pugnas.

Bibliografía

- Cepal (2006). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Clavero, Bartolomé (2006). “Derecho y cultura: el derecho humano a la cultura propia”. En *Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea. Secretaría de Relaciones Exteriores México, Memoria del Seminario Internacional Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas*. México D.F.: Secretaría de Relaciones Exteriores México, pp. 29-40.
- (2008). *Geografía jurídica de América Latina. Pueblos Indígenas entre constituciones mestizas*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- García, Fernando (2009). “La jurisdicción indígena: del monismo jurídico a la interlegalidad”. En *La Transformación de la Justicia*, Santiago Andrade y Luis Ávila, editores. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pp. 479-498.
- Guardiola-Rivera, Oscar (2008). *Being Against the World: Rebellion and Constitution*. London: Routledge / Birkbeck Law Press.
- Hale, Charles (2002). “Does multiculturalism menace? Governance, cultural rights and the politics of identity in Guatemala”. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 34, pp. 485-524.
- Krotz, Esteban, editor (2002). *Antropología Jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*. Barcelona: Anthropos / Universidad Autónoma Metropolitana.
- Stavenhagen, Rodolfo (2008). *Los Pueblos Indígenas y sus Derechos. Informes Temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas*. México: UNESCO.
- Van Cott, Donna (2005). *From Movements to Parties in Latin America: the evolution of ethnic politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yrigoyen, Raquel (2002). “Perú: Pluralist Constitution, Monist Judiciary-A Post Reform Assessment”. En *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Rachel Sieder, editora. London: Palgrave, pp. 184-207.

El ITT: prueba de vida

The ITT: Life at Stake

Fander Falconí Benítez

Coordinador del Doctorado en Economía de FLACSO-Sede Ecuador.

Correo electrónico: ffalconi@flacso.org.ec

Fecha de recepción: junio 2010

Fecha de aceptación: junio 2010

Resumen

Este artículo tiene por objetivo explicar en qué consiste y los beneficios que, de realizarse, tendría la propuesta Yasuní-ITT sobre el medio ambiente de la Amazonía, contribuyendo además a la protección de los habitantes locales. Denuncia además, el escaso compromiso de los países del primer mundo con la problemática del ‘cambio climático’ y la sanción impuesta al Ecuador por impulsar una propuesta contraria a sus intereses y exigir –junto con otros países del Sur– una negociación abierta y democrática.

Palabras clave: Yasuní-ITT, cambio climático, Copenhague.

Abstract

The objective of this article is to explain the Yasuní-ITT proposal and the benefits it would bring, were it to be implemented, to the natural environment of the Amazon while contributing to the protection of local inhabitants. In addition, the author charges first world countries with scant commitment to addressing ‘climate change’ and what Ecuador is sacrificing by putting forward a proposal contrary to its interests and demanding –along with other countries of the south– open and democratic negotiations.

Key words: Yasuní-ITT, climate change, Copenhagen.

El ITT* es una prueba de vida. Su éxito afirmaría la defensa de las culturas humanas y la naturaleza, y colocaría al Ecuador en la vanguardia del mundo en las discusiones de economía y medio ambiente. El país ya se ha situado en la delantera del mundo, gracias a un ecologismo profundo, mostrado en los debates que llevaron a aprobar la Constitución más 'verde' del planeta. Ecuador lidera, también, las discusiones mundiales del cambio climático al exigir el reconocimiento de las deudas climáticas, gracias a sus planteamientos sobre los 'ecoimpuestos' y debido a la iniciativa, no libre de controversia, de no extracción del petróleo. Esto último a cambio de una corresponsabilidad internacional sobre una parte del Parque Nacional Yasuní: el campo ITT en la Amazonía ecuatoriana.

El ecologismo es una idea primordial del siglo XXI. A inicios de los sesenta, Rachel Carson (1962) publicó su libro *Silent Spring* (*La Primavera Silenciosa*), un texto fundador del ecologismo internacional en el que se pronunció en contra de los peligros de los insecticidas, sobre todo el DDT. Alertó sobre la muerte de las aves y los daños ocasionados en la vida silvestre (el lenguaje no era tan sofisticado como para hablar de biodiversidad).

En los setentas, Nicholas Georgescu-Roegen publicó *La Ley de la Entropía y el Proceso Económico*, un libro fundador de la economía ecológica. En esta obra, Georgescu-Roegen (1971) sentó las bases de la relación entre economía y ecología, las concepciones del metabolismo social: examinó el proceso económico dentro de un sistema abierto, que tomaba en cuenta tanto la entrada de energía

del sol como la salida de contaminación y de residuos, de acuerdo a las leyes de la termodinámica, ya expuestas a mediados del siglo XIX. En especial, enfatizó la ley de la entropía, según la cual, los recursos naturales (baja entropía) se transforman en residuos (alta entropía).

La Tierra o la Pacha Mama, es decir, el medio físico, la Naturaleza, es parte integral de la Constitución del Ecuador a través de la noción del *Sumak Kawsay* o Buen Vivir. La Carta Magna (aprobada en forma mayoritaria por el pueblo ecuatoriano en 2008) convierte a la Naturaleza en sujeto de derecho, en virtud de lo cual, todos sus ciclos vitales han de ser respetados, preservados y regenerados. Estos postulados se acoplan con la iniciativa Yasuní-ITT.

Esta iniciativa consiste en dejar sin explotar cerca de 850 millones de barriles de petróleo ubicados en una parte del Parque Nacional Yasuní a cambio de una corresponsabilidad económica internacional. Esta corresponsabilidad contribuiría a la conservación de una biodiversidad inigualable, se impediría la quema de combustibles fósiles y, por lo tanto, la producción de una gran cantidad de dióxido de carbono; asimismo se preservarían los derechos de los habitantes locales, incluyendo los de los pueblos en aislamiento voluntario como los Taromenane y Tagaeri.

El proyecto no ha estado exento de contradicciones. De hecho existe un plan A y un B. El plan A consiste en dejar el crudo en el subsuelo y lograr la corresponsabilidad internacional. El plan B radica en extraer el petróleo. De otro lado, el plazo para la concreción del proyecto siempre ha sido una espada de Damocles. Al inicio, se concedieron seis meses a la iniciativa para concretar los acuerdos y montos requeridos, luego, se logró que el plazo para obtener la contribución fuera indefinido¹. También han existido intereses petroleros a favor de la extracción el crudo –850 millones

* ITT, siglas que corresponden a tres pozos de exploración petrolera: Ishpingo, Tambococha y Tiputini ubicados en el Yasuní (parque nacional en la Amazonía ecuatoriana, considerado un refugio del pleistoceno en el cual habitan pueblos indígenas y declarado por la UNESCO en 1989 reserva de la biosfera) y que forman parte de la iniciativa del Ecuador de dejar el crudo en tierra (N. de la E.).

¹ Ver Decreto Ejecutivo 1579 del 5 de febrero de 2009, Quito.

de barriles es mucho dinero— y una polémica respecto al instrumento financiero que permita viabilizar la propuesta: el fideicomiso internacional acordado con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esto último tiene el propósito de garantizar la soberanía del Estado en el manejo de los recursos y asegurar a quienes realizan las aportaciones la no extracción del petróleo, con independencia de los gobiernos por venir y de su signo ideológico. El gobierno del Ecuador firmó el 3 de agosto del presente, el fideicomiso para la Iniciativa Yasuní-ITT con el PNUD. Una buena noticia.

El cambio climático y la iniciativa Yasuní-ITT

La XV Cumbre Mundial sobre el Cambio Climático, realizada en Copenhague, en diciembre de 2009 —de importancia radical para el mundo por las consecuencias derivadas del incremento de la concentración de los gases de efecto invernadero sobre planeta—, debió concluir con un acuerdo internacional que reemplace al Protocolo de Kyoto, que vence en el 2012. La negativa de los países ricos del Norte a reducir las emisiones de carbono, la carencia de una medida vinculante para combatir la crisis climática, la mezquindad y el egoísmo hicieron que en la Cumbre no se llegara a acuerdo alguno.

La Cumbre desveló la crisis del multilateralismo. En efecto, se quebró el procedimiento básico del sistema de Naciones Unidas y de las relaciones multilaterales. En ese organismo, cada país tiene voz y un voto, y las decisiones se aprueban entre todos los miembros. Sin embargo, un reducido grupo de países negoció, a puerta cerrada, un acuerdo que acogió sus intereses particulares sobre el cambio climático y presentó un documento para que fuera suscrito por los 192 países del sistema de Naciones Unidas. Esta acción fue detenida por la crítica y oposición de los presidentes, cancilleres y delegaciones de varios países del Sur.

La Cumbre sobre cambio climático terminó en un rotundo fracaso.

Un habitante promedio de Estados Unidos emite 19,5 toneladas métricas de CO₂, un chino, 4,3 y un ecuatoriano, 2,2 (World Development Indicators, 2009). Hay 304 millones de norteamericanos en el planeta, 1 326 millones de chinos y cerca de 14 millones de ecuatorianos. El impacto ambiental de cada sociedad es diferente; por tanto, las responsabilidades también deberían serlo. Los mayores generadores de gases de efecto invernadero realizaron un concilio, a puerta cerrada, mientras que un país que produce menor daño ambiental, Ecuador, planteó una propuesta para combatir el mayor desastre planetario de la historia humana.

Al regresar de Copenhague, denunciamos esta farsa vivida en la Cumbre de Cambio Climático. Bolivia y Ecuador fueron entonces objeto de castigo y chantaje. Estados Unidos suprimió 2,5 y 3 millones de dólares de fondos de ‘cooperación para el desarrollo’ en materia ambiental a Ecuador y Bolivia, respectivamente, por no suscribir el vergonzoso acuerdo alcanzado por un grupo de países, en la Cumbre de Cambio Climático.

El “mundo al revés” (Falconí, 2010). En efecto, la cooperación internacional debería ser consecuente con los objetivos de desarrollo humano y no debería ser utilizada como instrumento de presión y, peor aún, de chantaje. En la Cumbre de Copenhague, el presidente norteamericano, Barack Obama, no pudo prometer ningún recorte de emisiones (respecto al 17% establecido en 2005) porque su propio Congreso no le permite aún establecer regulaciones ni impuestos.

Más allá de la Cumbre, la tarea es reducir las emisiones entre un 50% y 60%. En concreto se plantea la cuestión: ¿Dónde dejar gas, petróleo o carbón en tierra? La respuesta es: allí donde el ambiente local es más sensible, tanto en términos sociales como ecológicos; allí donde la biodiversidad local vale más. Este es el caso del Parque Nacional Yasuní. Allí hay

pueblos indígenas, algunos en aislamiento voluntario, y allí está situada una de las mayores riquezas ambientales del planeta.

La iniciativa Yasuní-ITT beneficia al mundo entero: el calentamiento global nos afecta a todos. Es necesario pasar de los discursos a los hechos para contrarrestar un fenómeno que tiene efectos devastadores para toda la humanidad. Las emisiones de CO₂ son excesivas ahora. Lo serán más, si en el mundo se continúa extrayendo petróleo, gas y carbón a los ritmos actuales².

Al dejar el petróleo en tierra, el Ecuador renuncia a un ingreso económico grande, pero a cambio, proporciona bienes para toda la humanidad; por lo tanto, tiene que existir responsabilidad internacional. La conservación del Yasuní favorece a toda la humanidad, pues su biodiversidad es también la de nuestro planeta. Los aportes que se recibirán son el pago de una deuda ecológica histórica. Los recursos que emanen de la iniciativa se emplearán en conservar bosques, manglares, fuentes de agua y biodiversidad, lo que evitará además agresiones a grupos humanos vulnerables. Este tipo de iniciativas acelerará la transición energética

con la que se evitará la emisión de gases de efecto invernadero.

Los países del Sur somos los acreedores de la deuda ecológica, nos deben un aire y un planeta limpio y diverso. Este es un problema ético: los países del Norte tienen la obligación ética de reconocer su responsabilidad financiera y social con las generaciones actuales y futuras, en sus territorios, pero también en los nuestros. Quienes hemos apoyado esta iniciativa nos sentimos congratulados. Su concreción (la firma del fideicomiso y los aportes que ahora se tienen que lograr) recupera la confianza de todos los ecuatorianos en nuestras posibilidades de emprender exitosamente proyectos de alcance nacional y mundial, a pesar del sectarismo y la crematística.

Bibliografía

- Falconí, Fander (2010). "El mundo al revés". Disponible en: www.politicayeconomia.com
- Carson, Rachel (1962). *Silent Spring*. Nueva York: Houghton Mifflin.
- Georgescu-Roegen, Nicholas (1971). *La Ley de la Entropía y el Proceso Económico*. Madrid: Editorial Visor.
- The World Bank (2009). *World Development Indicators*. Washington: World Bank.

2 Las emisiones de dióxido de carbono están correlacionadas con el crecimiento económico. La crisis económica del 2008-2009 disminuyó el ritmo de crecimiento de las emisiones de CO₂.

Un nuevo regionalismo sudamericano

Presentación del dossier

Adrián Bonilla

Director de FLACSO-Ecuador

Guillaume Long

Profesor investigador de FLACSO-Ecuador

El intento actual de América del Sur de conformar un bloque regional que abarque a todos los países sudamericanos –y solamente a estos países– es una importante evolución en la errática historia de la integración en este subcontinente. El surgimiento y la creciente relevancia de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) responden, fundamentalmente, a tres factores primordiales.

El primero es el paulatino agotamiento de la efectividad y del consenso en torno al sistema interamericano actual. Si bien es verdad que hace décadas que se habla de la crisis del consenso interamericano, en particular en América del Sur, los últimos años han sido particularmente desgastantes. La Organización de Estados Americanos (OEA) se ha convertido en la gran víctima de este creciente hastío sudamericano respecto de las estructuras establecidas a partir de 1948.

En realidad, la crisis del multilateralismo no está solamente restringida al hemisferio occidental y a América del Sur, tratándose más bien de un fenómeno global. Probablemente, el evento que mejor ilustra esta situación política fue la manera como los Estados Unidos reaccionaron frente a los atentados de 2001 en Nueva York. No obstante, esta crisis ha sido particularmente notoria en nuestra región, donde todas sus organizaciones multilaterales han sido cuestionadas o se han visto rebasadas, en algún momento, por acontecimientos que no han podido procesar. El caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), por ejemplo, es dramático. Desde hace casi dos décadas, no ha podido dar cuenta de ninguno de los eventos políticos relevantes en la región: el conflicto Ecuador-Perú, en su momento; la polarización venezolana; el violento conflicto colombiano; la inestabilidad política de Ecuador y Bolivia; el autoritarismo de Fujimori en Perú; y las tensiones fronterizas de Colombia con sus vecinos.

Parecería que no se trata exclusivamente de un problema de capacidad política, pues las organizaciones multilaterales estuvieron históricamente vinculadas a una idea de integración entendida en términos liberales y regida por prioridades comerciales. La adscripción de los países latinoamericanos a las dinámicas de la globalización, por una parte, y los pobres resultados del modelo de desarrollo neoliberal, erosionaron también los escenarios multilaterales. El tema, en términos de la literatura clásica y convencional sobre integración, es que ni las sociedades latinoamericanas ni sus organismos internacionales pudieron construir mecanismos eficientes –más allá de los bilaterales– para procesar temas transnacionales¹.

En este contexto es importante señalar que los gobiernos de América del Sur recibieron, con creciente beneplácito, la llegada de nuevos actores extra regionales. La aparición de inversiones,

1 Ernst Haas (1958) plantea que la integración supone la transferencia de lealtades, expectativas y actividades a una institucionalidad supranacional que tiene jurisdicción superior a la de los estados. En América del Sur, ninguna de las organizaciones existentes habría cumplido este requisito.

préstamos y mercados chinos jugó un rol muy importante. En menor medida, flujos crecientes con otros socios del BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y con potencias emergentes del Sur global, lograron alivianar la exclusiva bilateralidad de las relaciones con los Estados Unidos, sin que por ello el vecino del norte dejara de ser un actor principal e incluso el actor de mayor peso a nivel hemisférico.

Amén de este proceso, no podemos olvidar que la alineación política y económica de varios países de América del Sur con los Estados Unidos siempre resultó ser parcial e incompleta. La votación de los países sudamericanos en el seno de la OEA, por ejemplo, ha sido notablemente diferente de la votación de los países de América Central y del Caribe. En parte, esta mayor distancia se debe a que América del Sur abarca a países que, en promedio, gozan de mayor tamaño, población y producto interno bruto (PIB), es decir, países más ‘fuertes’ que sus pares caribeños y centroamericanos. Esto si nos circunscribimos a las definiciones más exógenas de lo que significa la fortaleza/debilidad de los países/estados². Varios países sudamericanos transitaron, asimismo, por procesos de fortalecimiento del estado durante el siglo XX, por reformas estructurales más o menos importantes y por procesos desarrollistas y nacionalistas parcialmente modernizantes; lo que resultó, para algunos países, en el fortalecimiento de una élite con ojos puestos en procesos de acumulación de capital y de legitimidad política más endógenos. En Centroamérica, los procesos reformistas, militares o civiles, tuvieron, en general, menos éxito, en parte por la protección brindada por los Estados Unidos a las élites agro-exportadoras del istmo.

Los países de América del Sur han gozado, entonces, de mayor independencia y han estado menos sujetos –aunque ciertamente no inmunes– a la influencia política y militar de los Estados Unidos, que sus pares caribeños y centroamericanos. Sintomáticamente, ningún país sudamericano ha sido intervenido militarmente por los Estados Unidos, contrariamente a una Centroamérica frecuentemente invadida por infantes de marina norteamericanos. Desde la perspectiva de algunos de los países sudamericanos más grandes, era lógico que, terminada la Guerra Fría y agotado el *leitmotiv* del sistema interamericano que conocemos, llegaría inevitablemente un momento de búsqueda de mayor autodeterminación, lo que Burges (2005) llama, en el caso brasileño, una política exterior con *autoestima*. Este afianzamiento tendría, a su vez, un impacto significativo sobre el proyecto de integración vislumbrado.

Un segundo factor importante para el surgimiento de la Unasur ha sido el fuerte debilitamiento de los ejes tradicionales de integración regional de América del Sur. La CAN se ha visto profundamente dividida en razón de las diferentes visiones políticas y de desarrollo que albergan los distintos gobiernos de la región. La firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Estados Unidos provocó la dimisión de una Venezuela poco comprometida, desde hace varios años, con la propuesta de la CAN y cada vez más interesada en una plataforma regional distinta: a nivel comercial, la que crea el Mercosur y a nivel político-ideológico la de la Alianza Bolivariana para las Américas (Alba). Visiones encontradas sobre el ‘libre comercio’ han continuado socavando a la CAN, en el contexto de negociaciones comerciales con la Unión Europea. Malas relaciones entre los cuatro socios restantes (entre Ecuador y Colombia por una

2 La ecuación para medir la fortaleza/debilidad exógena de los estados suele basarse en el tamaño geográfico, la población, el PIB y el tamaño de las fuerzas armadas de los países (Buzan, 1991: 66; Job 1992: 22). La ecuación para medir la fortaleza/debilidad endógena suele ser la capacidad institucional, la de captación de la lealtad de la mayoría de la población para el ejercicio monopólico de la fuerza a nivel doméstico y otras consideraciones vinculadas a la presencia y fortaleza de un contrato social (Migdal, 1988: xiii; Buzan, 1991: 69-82, 99-102; Job, 1992: 20; Holsti, 1996: 82-83).

parte, y entre Bolivia y Perú, por otra) acabaron por cuestionar seriamente la viabilidad y supervivencia de la CAN como eje de integración.

El otro gran eje de integración regional, el Mercosur, también ha enfrentado su propia crisis. El vaivén de las crisis económicas (en particular las consecuencias de la crisis asiática de 1997-1999 y la recesión provocada por la crisis de las empresas de alta tecnología de 2000-2001) socavó los cimientos de la organización y la debacle económica argentina de 2001 acrecentó su debilidad estructural, en particular en el contexto de las grandes asimetrías que existen entre los cuatro miembros fundadores del Mercosur. Aunque menos dramática que la crisis de la CAN, la del Mercosur corresponde a un cambio importante en la visión brasileña en cuanto al regionalismo sudamericano. El gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva ha preferido extender el marco de acción regional de Brasil más allá del contexto cisplatino y del Cono Sur, para apuntar a la ampliación del Mercosur (por ejemplo, mediante la inclusión de Venezuela), pero sobre todo a través de la creación de la Unasur, como expresión del poder de Brasil a nivel regional y como testimonio de su creciente proyección a nivel global. Brasil, al incrementar su poder relativo a escala mundial, empieza a dar menos cabida al viejo multilateralismo y tiende, cada vez más, a rehusar las ataduras regionales que pudieran poner freno o condicionamientos a su creciente protagonismo regional y extra regional, o impedir la negociación de acuerdos comerciales de forma bilateral, en el específico caso del Mercosur.

Más allá de la crisis del multilateralismo, también se debe señalar que las reformas neoliberales vigentes en América Latina desde la década de los años noventa hacían muy difícil la aplicación de un regionalismo sudamericano basado en el comercio regional; pues dichas reformas priorizaba, en las políticas exteriores de los países, la necesidad de encontrar ventajas en sus relaciones con los Estados Unidos por encima de cualquier otra consideración (Amoroso, 2009: 5). La globalización comercial y productiva supuso un escenario disfuncional para las complementariedades de los países sudamericanos, dado que economías primarias, con exportaciones dependientes de industrias extractivas o de la agricultura, competían entre sí y no tenían ningún incentivo para su articulación, fenómeno particularmente bien ilustrado en la Región Andina.

Con estos antecedentes, lo que se observa en América del Sur es la búsqueda de distintas alternativas regionales multilaterales, que se expresan en la necesidad de acabar con la institucionalidad previa, como lo han puesto de manifiesto algunos países. Así, por ejemplo, la política de Venezuela hacia la CAN o la exploración de alternativas nuevas que buscan construir foros de articulación política; este es el caso de la Unasur y la Alba.

Esta última, a pesar de que se ve a sí misma como un escenario de integración, en los hechos, resulta ser una coalición política que agrupa gobiernos, afines ideológicamente, en un bloque que ha resultado muy eficaz cuando actúa conjuntamente en organismos multilaterales. La Unasur, por otro lado, parte de una perspectiva geográfica y regional, planteando la posibilidad de vinculación política sobre temas comunes de gobiernos de distintos signos ideológicos. La Unasur encarna así, la búsqueda de un nuevo regionalismo que se diferencia de aquellos que se intentaron a partir de la década de los setenta, en tanto no se plantea como cimiento un modelo económico o un conjunto de metas u objetivos regidos por temas comerciales. El nuevo regionalismo sudamericano parecería entender al comercio como un instrumento de integración política, y no como el objetivo final de la misma³.

3 Ver los documentos constitutivos de la Unasur.

Un tercer factor para el surgimiento de la Unasur, y de manera más general, para el cambio en las visiones integracionistas de América del Sur, ha sido el retorno del estado; incluso si reconocemos las grandes variaciones que existen en cuanto a la intensidad de este retorno entre cada uno de los países del subcontinente. El fracaso de la propuesta de acumulación del ciclo neoliberal y el deterioro social que conllevó en muchos países de la región implicó un importante giro político en la primera década del nuevo siglo, con la llegada de varios gobiernos ubicados a la izquierda del espectro político doméstico. A este fenómeno, se sumaron, además, algunos factores económicos, como por ejemplo la paulatina mejoría en los términos de intercambio para los productores de materias primas sudamericanos. Esto auguró, como suele ocurrir, un nuevo ciclo de afianzamiento estatal, de proteccionismo selectivo y, como regla general, un mayor nacionalismo económico.

Este importante reacomodo, aún en pugna, de las preferencias estatales sudamericanas hacia una nueva integración, representa entonces un momento de vacío o transición hegemónica. Significa, por lo tanto, un proceso de disputa y de re-politización, que eventualmente sostendrá un proceso de reinstitucionalización regional. Para que nuevos acuerdos, pactos e instituciones vean la luz del día, lo político (en particular la voluntad política) juega un papel fundamental. En el contexto sudamericano, este proceso de cambio en las reglas del juego, tanto a nivel doméstico (en varios casos) como a nivel internacional, ha significado un cierto protagonismo presidencial, lo que, en el ámbito de las relaciones regionales, ha conllevado un paulatino retorno de la diplomacia presidencialista.

No podríamos hablar de la Unasur sin tomar en cuenta las motivaciones y preferencias de su miembro de mayor peso. Brasil, potencia emergente del BRIC, del G20 y aspirante a membresía permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), busca proyectar su creciente poder e importancia en el ámbito sudamericano. Uno de los problemas que ha enfrentado Brasil para lograr sus propósitos ha sido la histórica división entre los subsistemas orientales y occidentales del espacio sudamericano; ostracismo que ha facilitado la penetración de potencias extra regionales en la región. Brasil, por lo tanto, plantea el retorno de lo sudamericano como una sola región.

La pregunta para muchos académicos, a la que aluden incluso algunos autores de este dossier, es si esta naciente reconfiguración, en materia de integración regional, en América del Sur significa un paso hacia la conformación o consolidación de un “complejo de seguridad regional”. Para Buzan, se puede hablar de un complejo de seguridad regional solamente si los estados se amenazan mutuamente o se acercan de forma amistosa los unos a los otros (1991: 195 ss.). Al contrario, si los estados se preocupan exclusivamente por “perspectivas de seguridad dirigidas hacia lo doméstico”, no se puede hablar de la existencia de un complejo de seguridad regional. Buzan, sin embargo, habla de la presencia de un complejo de seguridad sudamericano, aunque se rehúsa a hacerlo en el contexto de América Central.

En parte, la diferencia hecha por Buzan en su caracterización de las dos regiones se explica debido a la presencia o no de *overlay*, una forma de ‘superposición’ o ‘yuxtaposición’ que ocurre “cuando la presencia directa de potencias externas en una región es lo suficientemente fuerte que sofoca la operación normal de las dinámicas de seguridad entre los estados de una misma región” (1991: 197-198)⁴. Para Buzan, no se puede hablar de un complejo de seguridad centro-

4 Esta y otras citas son traducción del autor.

americano ya que el *overlay* ejercido por los Estados Unidos ha sido demasiado fuerte para permitir el desarrollo normal de relaciones de seguridad no mediadas entre los países de la región⁵.

Por otro lado, el surgimiento de un complejo de seguridad sudamericano se ha visto debilitado por la fragilidad de los lazos existentes entre los subsistemas orientales y occidentales de América del Sur. Esto se debe, en parte, a importantes obstáculos geográficos como los Andes y la cuenca amazónica, y por ende a la ausencia de rutas para la guerra, la comunicación y el comercio. En el siglo XX, algunos vínculos fueron establecidos mediante un eje de interconectividad andino-cisplatino marcado por el conflicto (por ejemplo entre Bolivia y Paraguay (1932-1935)) y por un incremento del comercio. Sin embargo, América del Sur siguió caracterizándose por una notoria falta de capacidad integracionista, sobre todo entre las riberas de los dos grandes océanos, por lo que fue mucho más fácil que Estados Unidos ejerza liderazgo, en particular a través del establecimiento de un sistema interamericano controlado desde Washington. En la costa atlántica, potencias medianas como Brasil y Argentina lograron que ciertos estados vecinos se vuelvan satélites. Domínguez sin duda acierta cuando afirma que Paraguay “ha respondido históricamente al centro de su subsistema (Argentina [y hoy Brasil]) más que al centro internacional”, europeo o norteamericano (Domínguez, 1971: 201). Pero, con la notable excepción de Paraguay y Uruguay, en cierta medida y en determinadas coyunturas, Bolivia, la mayoría de los países sudamericanos siguieron fundamentalmente incluidos en la esfera política-económica de potencias extra regionales.

Es en este contexto histórico que el retorno actual del ámbito sudamericano, como espacio privilegiado de ejercicio de las relaciones internacionales para muchos países de la región, resulta ser tan llamativo. Este fortalecimiento de América del Sur como lugar de acercamiento y de disputa política sugiere, sin duda, un avance significativo del incipiente complejo de seguridad regional del cual habla Buzan. La intensa diplomacia presidencialista, la cercanía entre muchos líderes de la región (por ejemplo, entre los mandatarios de los tres países del Alba); el surgimiento de problemas de seguridad previamente inexistentes o transfigurados (por ejemplo, el desencuentro entre Ecuador y Colombia, y entre Colombia y Venezuela, fruto de la incompatibilidad entre la tesis de la regionalización y la tesis de la resolución interna del conflicto colombiano); y los nuevos desencuentros bilaterales (entre Argentina y Uruguay o entre Perú y Chile), se suman a viejas rencillas que no salían a flote desde hace muchos años.

Los textos presentados en este número de Íconos son heterogéneos, dado que el tema del nuevo regionalismo en América del Sur todavía no se consolida teóricamente ni como campo específico de investigación empírica. Son artículos que adquieren sentido en tanto su articulación proyecta, al tiempo que ayuda a la construcción de una imagen del regionalismo y la integración. Varios de ellos tratan sobre temas multilaterales, pero algunos se refieren en concreto a relaciones bilaterales que tienen trascendencia regional o que ilustran el escenario contemporáneo sudamericano más allá del escenario político doméstico de los países estudiados.

El texto de Alberto Chaves analiza el caso de la Unasur y su constitución alrededor de temas políticos, energéticos y de infraestructura. La imagen que dibuja habla de un fenómeno de inte-

5 También es cierto que los últimos años han visto el surgimiento de gobiernos más autónomos en América Central y del Caribe respecto de Washington, y cada vez más dispuestos a apostarle a la creciente multipolaridad global. Una mayor cercanía con China y un alejamiento de Taiwán (Costa Rica); el paulatino acercamiento con Brasil, por ejemplo en el sector de los biocombustibles (El Salvador); la compra de armamento a nuevos proveedores (Honduras, antes del golpe de estado); la pertenencia a la Alba (Nicaragua, Dominica, San Vicente y las Granadinas, y Honduras antes del golpe de estado) y a Petrocaribe (Guatemala, República Dominicana y una importante cantidad de países de Caricom), entre otros ejemplos que podemos citar, demuestran que el creciente proceso de cuestionamiento de las reglas de juego del sistema interamericano no es un fenómeno exclusivamente limitado a los países sudamericanos.

gración regional o liberal. Augusto Wagner Menezes trabaja el mismo tema, pero desde la perspectiva de las posibilidades de construir un régimen multilateral de seguridad a través de la Unasur. El artículo reflexiona sobre el cambio en los patrones de construcción de amistad/enemistad en América del Sur y explora las posibilidades de cooperación en estos temas.

Adriana Suzart de Pádua y Suzeley Kalil Mathias, estudian la propuesta de defensa común levantada por Venezuela para la región. Se trata de un análisis a propósito de la idea de generar una fuerza militar sudamericana autónoma a la de los Estados Unidos. Las autoras reflexionan sobre la difícil concreción de esa imagen dadas las distintas expectativas de los países de la región.

El tema del impacto de la integración de los mercados comunes sobre estructuras agrarias es presentado por Agostina Constantino y Francisco Cantamutto, quienes estudian los efectos del Mercosur sobre el sector rural de sus países miembros. Es un artículo que vincula una entrada sociológica a los temas clásicos de las políticas internacionales.

Los temas bilaterales, con implicaciones que van más allá de las fronteras de los países involucrados, son tratados en el texto de Mariano Roark y Antonela Giglio, en su análisis del comercio y de las finanzas entre Argentina y Venezuela, así como en el artículo de Lester Cabrera que reivindica la contemporaneidad de la cuestionada disciplina de la 'geopolítica' a través de un análisis de los discursos de seguridad de Chile y Perú. Ambos artículos aluden a los escenarios político-regionales que permiten complementariedades económicas, como en el caso de argentino-venezolano, o distancias militares, a pesar del flujo de relaciones comerciales, como ocurriría entre Chile y Perú.

Todos estos casos de interacción sudamericana parecen sugerir una mayor dinámica entre los países de la región, lo que aleja gradualmente a América del Sur del *statu quo* de las últimas décadas, bien sea por las demostraciones de amistad como de franca hostilidad en los países que la conforman. Este proceso conlleva el retorno de la *política* como elemento fundamental de las relaciones internacionales del subcontinente y la disminución de la mediación de los Estados Unidos (o de las instituciones interamericanas con sede en Washington) en los procesos de relacionamiento de los estados sudamericanos. El complejo de seguridad regional, así como las posibilidades de integración energética, política y en infraestructura, no se han debilitado; por el contrario, mantienen sus horizontes intactos.

Bibliografía

- Amoroso, João Carlos (2009). "La creación y la evolución de Unasur, ponencia presentada al Congreso de LASA. Río de Janeiro.
- Burges, Sean (2005). "Auto-Estima in Brazil: The Logic of Lula's South-South Foreign Policy", *International Journal*, Vol. 60, No. 4, pp. 1133-1151.
- Buzan, Barry (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Domínguez, Jorge (1971). "Mice That Do Not Roar: Some Aspects of International Politics in the World's Peripheries", *International Organization*, Vol. 25, No. 2, pp. 175-208.
- Haas, Ernst (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces (1950-1957)*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Job, Brian (1992). "The Insecurity Dilemma: National, Regime and State Securities in the Third World". En *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States*, Brian Job, editor. Colorado: Lynne Rienner.
- Migdal, Joel (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la Unasur¹

The International Insertion of South America: the Unasur Gamble

Carlos Alberto Chaves García

Politólogo por la Universidad Nacional de Colombia y candidato a magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, Universidad Externado. Profesor-investigador del departamento de economía, Universidad Central y del departamento de Ciencia Política, Universidad San Buenaventura.

Correo electrónico: cabetochg@gmail.com

Fechas de recepción: abril 2010

Fecha de aceptación: julio 2010

Resumen

El espacio sudamericano atraviesa actualmente por una serie de transformaciones de naturaleza política, ideológica, económica y social que apuntan al desarrollo de mayores niveles de autonomía regional en su inserción internacional. La creación y puesta en marcha de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) es la más reciente expresión institucional de este nuevo intento de integración de los países sudamericanos, la cual busca articular las distintas agendas regionales que han adelantado los gobiernos de la región en los últimos años. De igual manera la nueva experiencia de cohesión regional, responde a la proyección de los intereses geoestratégicos de Argentina, Brasil y Venezuela, como expresión de la competencia por el liderazgo de dicho esquema de cooperación e integración regional.

Palabras clave: Unasur, Sudamérica, integración, regionalismo.

Abstract

South American space is currently undergoing a series of transformations that are political, ideological, economic, and social in nature, which point to the development of greater levels of regional autonomy in terms of international insertion. The creation and launch of the Union of South American Nations (Unasur) is the most recent institutional expression of this new attempt at the integration of South American countries, which seeks to articulate the distinct regional agendas proposed by the region's governments in recent years. In like manner, the new experience of regional cohesion responds to the projection of the geostrategic interests of Argentina, Brazil, and Venezuela, as an expression of the competence of the leadership of said scheme for regional cooperation and integration.

Key words: Unasur, South America, integration, regionalism.

1 Este artículo hace parte del proyecto de investigación "Tendencias de la inserción internacional de Suramérica en el siglo XXI" financiado por el Departamento de Economía de la Universidad Central de Colombia.

El significado de Unasur

La integración del espacio geográfico sudamericano es actualmente uno de los fenómenos de mayor trascendencia geopolítica en América Latina, el proceso se cumple en un contexto regional caracterizado por el creciente rechazo político y social a las directrices económicas del consenso de Washington. Al mismo tiempo, se enmarca en un creciente cuestionamiento a las lógicas de alineación irrestricta con la política exterior de Estados Unidos para la región, como rasgo dominante de las políticas exteriores de los países latinoamericanos en la década de los años noventa.

Sudamérica atraviesa hoy por un periodo de intensas transformaciones políticas, ideológicas, económicas y sociales, favorecido por el declive de la agenda económica neoliberal y por el ascenso de gobiernos con plataformas políticas de corte progresista. A su vez, dichas transformaciones están influyendo en la redefinición de las estrategias de inserción internacional y, específicamente, en el replanteamiento de las políticas de integración de los países de la región. Tales tendencias vienen siendo agrupadas por algunos analistas bajo el concepto de regionalismo posliberal.

Como expresión del regionalismo posliberal sobresale la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), como el proyecto estratégico más ambicioso para la integración del área sudamericana. Este proyecto ha sido liderado por Brasil para construir la cohesión regional frente a los desafíos y las demandas del sistema internacional contemporáneo; también, como foro regional privilegiado para la concertación política de los países sudamericanos de cara al reconocimiento de problemáticas comunes, la defensa de recursos geoestratégicos, y la búsqueda y construcción de soluciones consensuadas frente a coyunturas domésticas e internacionales desfavorables para la región, más allá de las afinidades ideológicas de los actuales gobiernos.

La Unasur se inscribe como un nuevo esquema político de integración regional, siendo

expresión del auge de las estrategias regionales de inserción internacional². En efecto, es necesario destacar que la reciente emergencia del bloque regional sudamericano está articulada con la tendencia global de fortalecimiento de las regiones como sujetos geopolíticos, protagónicos en las relaciones internacionales contemporáneas, acorde con las percepciones de un “mundo regionalizado” desde el análisis de la economía política internacional (Hevem, 2000).

La hipótesis central del artículo se centra en la identificación de la Unasur como la nueva versión del regionalismo sudamericano, cuya filosofía de carácter ‘posliberal’ es coherente con la transformación del mapa político regional. Esto se materializa en la evolución y rediseño de las agendas temáticas analizadas, que han llevado al progresivo desplazamiento del núcleo de la integración sudamericana desde el tradicional ámbito comercial al revalorado ámbito geopolítico.

El artículo contiene cuatro secciones: la primera sección expone la visión del regionalismo abierto, sus factores críticos y el regionalismo posliberal como alternativa teórica. Seguidamente se desarrolla un breve resumen sobre las visiones nacionales de la integración sudamericana que expresan los gobiernos de Brasil, Argentina y Venezuela. En la tercera sección se establece un diagnóstico de las principales agendas temáticas de la Unasur, mostrando su evolución y sus contenidos, junto con sus logros y limitaciones. La cuarta parte ilustra un análisis de la coyuntura regional actual, que resulta necesario para comprender la complejidad de los desafíos que enfrentará a futuro inmediato la Unasur. Finalmente, el documento se cierra con una sección de conclusiones parciales de la investigación origen de este artículo.

2 Con lo cual el fenómeno de la regionalización parece implicar el tránsito del Estado nación a la región plurinacional como nuevo actor dominante en las relaciones político-económicas internacionales (Pipitone, 1996; Lerman, 2002).

Dos visiones sobre la integración

Auge y agotamiento del regionalismo abierto

El regionalismo abierto inspiró la creación y/o readecuación de esquemas de integración sub-regionales como la CAN (Comunidad Andina de Naciones), el Mercosur (Mercado Común del Sur), el Grupo de los Tres, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La estrategia del regionalismo abierto dominó el panorama conceptual e ideológico de la integración regional desde los años noventa. Fue una reacción teórica al regionalismo proteccionista, imperante en América Latina desde los años sesenta del siglo XX, en un contexto de políticas internas guiadas por el modelo regional de sustitución de importaciones. La Cepal promocionó el regionalismo abierto como 'nuevo regionalismo' o 'regionalismo de segunda generación' en sintonía con el ambiente económico internacional de desregulación y apertura comercial. Esta visión permitiría conjugar los acuerdos subregionales de liberalización con la apertura unilateral y el avance hacia la integración hemisférica. Visión funcional a la aceleración del ingreso de las economías latinoamericanas a los escenarios globales, bajo la promesa del aumento de su competitividad internacional.

En la última década comenzaron a evidenciarse señales de agotamiento del regionalismo abierto, junto con la percepción generalizada de estancamiento de los modelos de integración hemisférica y subregional fundamentados en dicho regionalismo. El congelamiento indefinido de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) desde la Cumbre de las Américas en 2005; la persistencia de incumplimientos políticos de los socios y la estructura institucional desacreditada e ineficiente de la Comunidad Andina (CAN); el deterioro de la unión aduanera y el incremento de conflictos comerciales internos en el

Mercosur en la última década reflejan la pérdida de dinamismo de este tipo de regionalismo en un nuevo contexto político-ideológico. Un contexto favorable al debate regional sobre la renovación de contenidos de la integración regional, desde visiones alternativas al regionalismo abierto (Gudynas, 2006; Molina, 2007; Sanahuja, 2007 y 2008).

Las siguientes son algunas de las principales críticas al regionalismo abierto:

- El predominio de la lógica de 'integración negativa', centrada prioritariamente en la liberalización comercial, en detrimento de otros aspectos de la integración y con resultados desiguales entre los socios.
- La débil dimensión institucional: configuración de un 'regionalismo ligero' generador de fragilidad institucional y derivado, a su vez, del excesivo intergubernamentalismo³, que contribuye a explicar la vulnerabilidad política de los esquemas de integración mencionados (Sanahuja, 2008).
- La sobredimensión de compromisos comerciales: configuración de un regionalismo disperso, que al promover la firma simultánea e indiscriminada de acuerdos comerciales regionales (acuerdos sur-sur) y extra-regionales (acuerdos norte-sur), debilita la cohesión interna de los procesos de integración, impidiendo su adecuada profundización.
- La rápida liberalización de mercados de bienes y servicios, pero sin un avance real en el reconocimiento de una agenda regional de derechos sociales.
- La ausencia de la dimensión ciudadana de la integración y su privatización en manos

3 Enfoque teórico de las relaciones internacionales heredero de la tradición realista. Desde esta perspectiva, los Estados que participan en un esquema de integración, lo hacen para mantener o mejorar sus ganancias relativas en función de otros competidores. Tiende a desestimar los postulados neofuncionalistas referentes a la supranacionalidad y la transferencia de lealtades, aunque su variante institucional reconoce que la soberanía puede ser compartida en áreas que no sean claves para el interés nacional de los Estados (Keohane y Hoffman, 1991).

de las elites empresariales y los aparatos burocráticos de los países.

Estas grietas inocultables del regionalismo abierto se han profundizado en los últimos años, dando paso al replanteamiento de la estrategia de inserción internacional de las economías de la región. Esto, particularmente en Sudamérica, bajo el influjo de nuevos gobiernos con ópticas de desarrollo divergentes al modelo neoliberal y con postulados alternativos en materia de política exterior.

El regionalismo posliberal

Se observa hoy en la región un notorio cambio de enfoque en relación a la integración, marcado por una renovada orientación estratégica y fundamentación geopolítica del regionalismo. Dicha estrategia busca superar el reduccionismo comercial-económico dominante bajo los postulados del regionalismo abierto.

La Unasur sería expresión de un 'regionalismo posliberal' que parece erigirse como respuesta a la crisis de la integración regional latinoamericana y al simultáneo agotamiento del modelo del regionalismo abierto, en interacción directa con las transformaciones del orden mundial y los nuevos vientos políticos de la región (Sanahuja, 2008: 14). Este nuevo enfoque del regionalismo, para el caso sudamericano, tiene como norte seis principios claves resumidos por Sanahuja así: a) el predominio de la agenda política sobre la agenda comercial, en coherencia con las visiones de los gobiernos progresistas y de centro-izquierda de la región; b) la recuperación de la agenda del desarrollo, desplazando a las políticas del Consenso de Washington y distanciándose de las orientaciones del regionalismo abierto; c) el retorno del Estado frente al protagonismo del sector privado y las fuerzas del mercado dominantes en el modelo anterior; d) un mayor énfasis en la 'agenda positiva' de la integración, centrada en la creación de instituciones y la promoción de políticas comunes, junto con

una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales; e) mayor preocupación por las carencias de integración física regional, con el objetivo de mejorar la articulación de mercados nacionales; f) mayor relevancia dada a las dimensiones sociales de la integración y al tratamiento de disparidades y asimetrías interestatales y subnacionales, vinculando la integración regional con los objetivos nacionales de reducción de la pobreza y de desigualdad (2008: 22-24).

Bajo esta nueva lectura, la integración regional se empieza a redefinir en términos de soberanía nacional y como instrumento para reforzar la estrategia 'neodesarrollista' adoptada por los nuevos gobiernos progresistas de la región. Así quedó plasmado en el documento elaborado por la Comisión Estratégica de Reflexión sobre la Unasur, presentado en la Cumbre Sudamericana de Cochabamba en diciembre de 2006:

[...] La construcción de un nuevo modelo de integración no puede estar basada únicamente en las relaciones comerciales, sobre todo cuando es bien sabido que la región admite regímenes distintos: MERCOSUR, CAN, CARICOM, y Chile. [...] En un periodo de reafirmación del Estado Nacional, la integración regional surge como un elemento indispensable de realización de nuestros proyectos nacionales de desarrollo (Citado en Vieira, 2008: 522).

La Unasur se construye a partir del reordenamiento de las prioridades de la agenda de integración sudamericana, en torno a temas no comerciales que fueron marginados en la agenda de los años noventa. Entre ellos: la infraestructura física, la cooperación energética, el tratamiento de asimetrías, la dimensión ambiental, las agendas sociales e incluso temas de seguridad regional. Un sello distintivo del regionalismo posliberal es naturalmente su visión crítica de la lógica de la integración unidimensional, centrada en lo mercantil bajo el regionalismo abierto. Como señalan Motta Veiga y Ríos:

La hipótesis básica del regionalismo posliberal es que la liberalización de flujos de inversiones y de comercio y su consolidación en acuerdos comerciales, no solo no son capaces de generar endógenamente beneficios para el desarrollo, sino que pueden reducir el espacio para la implementación de políticas nacionales de desarrollo, y para la adopción de una agenda de integración preocupada por temas de equidad social (2008: 28).

El creciente descrédito de esquemas de integración como la CAN y el Mercosur, acentuó en la región la visión pesimista sobre el énfasis comercial que había guiado la dinámica del regionalismo sudamericano, lo cual incentivó la búsqueda de nuevos lineamientos en procura de la revitalización de los debilitados esquemas subregionales. Frente a la fatiga de la integración regional, la Unasur surge como proyecto de integración multidimensional, que expresa una visión política de Sudamérica en función de la presencia de recursos económicos y capacidades existentes. Esta visión es favorecida por el reconocimiento del peso internacional de la región y alimentada por el diseño de políticas públicas regionales en diversas áreas, desde nuevas bases teóricas y operativas, en busca de superar las deficiencias de los ensayos de integración del siglo XX (Cebri-Cindes, 2007).

Las agendas temáticas de la Unasur

Análisis de la agenda comercial

En el 2003, Perú firmó el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) 58 con el Mercosur y, a finales de 2004, Colombia, Ecuador y Venezuela formalizaron el ACE 59 con los miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) para la concreción del área sudamericana de libre comercio. Este acuerdo se centra en construir un espacio económico sudamericano mediante un programa

de liberalización comercial progresiva. Dicho programa tendería a facilitar la libre circulación de bienes y servicios, la plena utilización de los factores productivos, la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y no-arancelarias que afectan y limitan, en parte, el crecimiento del comercio intrarregional.

No obstante, persisten enormes dificultades en este proceso que han impedido que se cumpla con el objetivo de concretar totalmente un área de libre comercio entre los dos bloques: diferencias notables en el grado de profundización e institucionalidad de ambos esquemas subregionales, asimetrías históricas en las estructuras productivas de los países que integran cada bloque, así como en el patrón exportador hacia otros mercados y la matriz geográfica de sus mercados dominantes. Estos son algunos de los obstáculos con los que han tenido que lidiar los países sudamericanos para lograr incrementar, muy lentamente, sus niveles de comercio intrarregional.

Si bien la agenda comercial ocupó un lugar preferencial en el desarrollo de las primeras cumbres sudamericanas, ante la falta de acuerdos regionales frente a las negociaciones con terceros mercados, desde 2006 se observa un progresivo retraimiento de esta temática, paulatinamente desplazada en las últimas cumbres por otras agendas como la energética y los temas de seguridad. Esta situación parece señalar que la agenda comercial continuará predominantemente bajo la coordinación de los bloques subregionales y no como una agenda común sudamericana, para evitar 'exportar' los conflictos comerciales que sufren la CAN y el Mercosur a la Unasur. Conflictos originados principalmente en las diferentes perspectivas de inserción internacional que orientan las políticas de comercio exterior de sus miembros⁴.

4 Este conflicto se materializa geográficamente entre los países de la cuenca sudamericana del pacífico (Colombia, Perú y Chile) defensores de la apertura comercial y de los TLC de carácter norte-sur (con Estados

*Integración financiera:
La propuesta del Banco del Sur*

De acuerdo con Ortiz y Ugarteche (2008), dada la necesidad urgente de acceder a créditos en mejores condiciones políticas y apalancar un fondo regional de desarrollo, por iniciativa de los gobiernos de Venezuela y Argentina, a partir del 2006 en el marco de la Cumbre de Cochabamba, se comenzó a considerar la creación del Banco del Sur. El que serviría como opción alternativa al financiamiento tradicional efectuado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dicha entidad financiera sería la encargada de utilizar las reservas existentes en la región para financiar el desarrollo de sus países miembros, fortalecer los procesos de integración regional, reducir las asimetrías y apoyar proyectos nacionales de superación de la pobreza y exclusión social. Luego de un proceso de acuerdos entre los países, en diciembre de 2007, fue suscrita, en la ciudad de Buenos Aires, el Acta Fundacional del Banco del Sur.

El Banco del Sur sufre actualmente múltiples divergencias producto de miradas radicales (romper relaciones con el FMI desde la visión de Venezuela, Bolivia y Ecuador), pragmáticas (complementar los mecanismos y fuentes de financiamiento regional desde la visión de Argentina, Uruguay y Paraguay), y reticentes (concebir al Banco del Sur como un fondo adicional de créditos, pero no el único, desde la visión de Brasil, que tiene además su propio banco regional con una cartera de inversión superior: el BNDES, Banco Nacional de Desarrollo). Es importante señalar que esta entidad se encuentra hoy atravesada por dilemas claves de urgente definición para su futura operación y el éxito de su gestión en pro de la cooperación financiera sudamericana⁵.

Unidos y la Unión Europea); y los países de la cuenca del atlántico (Brasil, Venezuela, Argentina) con menor interés en acuerdos norte-sur por ser economías más industrializadas y con modelos de desarrollo de corte neodesarrollista.

Agenda de integración física

En el marco de la nueva agenda para la integración sudamericana del siglo XXI, el tema de la infraestructura regional se ha instalado como uno de los de mayor relevancia geoestratégica desde la primera cumbre sudamericana celebrada en el 2000. Esto se ha materializado en el diseño y la ejecución de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana (IIRSA). Se trata de una estrategia promovida por Brasil y apoyada por el resto de países sudamericanos, concebida como mecanismo institucional para impulsar la modernización y la integración de la infraestructura física regional en las áreas de energía, transporte y telecomunicaciones.

Los proyectos de esta iniciativa están dirigidos a generar diversas formas de conexión interoceánica, a través de la combinación de transporte multimodal, mejoramiento de los pasos fronterizos y la articulación de regiones al interior de los países. Esto lograría favorecer la complementariedad económica y desarrollar corredores de comercio regional e internacional, convirtiendo a Sudamérica en una exitosa plataforma exportadora regional (Giacalone, 2009).

En la cumbre sudamericana de Cuzco (2004), fue aprobada la “Agenda de Implementación Consensuada” (AIC) para el período 2005-2010, diseñada como nueva estrategia de relanzamiento y agilización de la cartera original de proyectos de IIRSA. La AIC está compuesta por un conjunto de 31 proyectos prioritarios para los gobiernos⁶ por ser consi-

5 Surgen diversos interrogantes sobre el papel del Banco del Sur: a) ¿a qué políticas de inversión dará prioridad: proyectos de infraestructura o programas sociales?, b) ¿financiará a grandes empresas o a los sectores de economía solidaria? (Ugarteche, 2009).

6 La definición de la AIC se relacionó en buena medida con el contexto internacional económico favorable que empezaba a vivir la región en dicho periodo, gracias al aumento del valor de los *commodities* (hidrocarburos, minerales y agroalimentos). Este proceso global que se convirtió en factor adicional de presión para el desarrollo de megaproyectos de penetración de mercados e incremento de conexiones de transporte hacia puertos de exportación.

derados de alto impacto regional. A tales proyectos se les otorgó prioridad de financiación y ejecución en el corto plazo, con un valor estimado de 10 188 millones de dólares.

IIRSA ha generado múltiples reacciones críticas desde sectores académicos y organizaciones sociales, cuyo escepticismo se basa en la fuerte vinculación de los proyectos de infraestructura con la financiación de estrategias funcionales a la consolidación del modelo regional agroexportador. Modelo que se manifiesta con la proyección de los 'corredores bioceánicos' diseñados como nuevas rutas entre los mercados de Brasil y los puertos del pacífico por Perú y Colombia, favorables al tránsito de bienes tipo *commodities* en gran escala hacia los mercados asiáticos.

Como lo expresa la investigadora Margarita Florez:

IIRSA fue visto (y es considerado) como una necesidad comercial y elemento indispensable para la inserción de la región en la globalización. No fue presentado ni postulado como un conjunto de emprendimientos de desarrollo hacia adentro, sino que prevaleció el discurso de la logística exportadora [...] hay que preguntarse si IIRSA es un proyecto alternativo o reproduce la misma inspiración desarrollista que conlleva un uso intensivo de recursos naturales y facilita el acceso de economías centrales a regiones que se han mantenido protegidas por su inaccesibilidad (2008: 4).

En diciembre de 2008 el Comité Directivo de IIRSA –a solicitud de las presiones del gobierno de Bolivia por una mayor vinculación institucional entre IIRSA y la Unasur–, propuso la creación de un Consejo Sudamericano de Ministros de Infraestructura, del que IIRSA fuese el foro técnico de planificación. Esta propuesta materializada en la última cumbre oficial sudamericana de Quito (2009), abre un nuevo debate sobre las ventajas y desventajas de incorporar IIRSA al esquema institucional sudamericano, así como la incertidumbre so-

bre el futuro de la orientación de la cartera de inversiones, ya que este año vence el mandato del BID como coordinador operativo de IIRSA.

Visiones nacionales de la Unasur

La creación de la Unasur, como instancia de integración del espacio sudamericano, responde a diversos intereses económicos, geopolíticos e ideológicos de los países miembros, en un escenario en el que predominan los beneficios sobre los posibles costos de dicho proceso de integración. En el marco de la Unasur, sobresale la conformación implícita de un eje político conformado por Argentina, Brasil y Venezuela, como países orientadores y principales animadores de la posible conformación de un bloque político sudamericano en la coyuntura regional actual. Esta situación que se ha visto favorecida por la afinidad ideológica de sus gobiernos, sus comunes necesidades de acceder a una plataforma regional de proyección internacional y por razones de interdependencia geoestratégica relevante⁷.

La visión brasileña

Para el gigante sudamericano, la Unasur se concibe como una nueva faceta de su política de inserción internacional con un claro carácter autonómico, reforzando su estrategia de posicionamiento hegemónico en el área sudamericana, ya evidenciada con anteriores iniciativas como el ALCSA (1993), la ampliación del Mercosur como contraoferta a los tratados de libre comercio impulsados por Estados Unidos (1996-1999) y el lanzamiento de la IIRSA (2000).

⁷ Brasil y Argentina se necesitan para sostener la estabilidad regional y el fortalecimiento del Mercosur como núcleo duro de la integración sudamericana, y ambos necesitan a Venezuela por sus recursos energéticos-financieros y su liderazgo ideológico que actúa como aglutinador en determinadas coyunturas (Saccone, 2008).

La entrada de América del Sur en la agenda de prioridades de la política exterior brasileña desde los años noventa se ha dado simultáneamente con el incremento de los intereses brasileños en la región, que si bien comenzaron por la dimensión comercial desde la experiencia del Mercosur, en los últimos años han evolucionado hacia nuevos ámbitos de cohesión regional. Tales ámbitos están relacionados con la financiación de infraestructura, la cooperación energética, el diálogo político, y, recientemente, por novedosos mecanismos de cooperación en temas de seguridad regional, como es el caso de la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (Ramírez, 2008; Bernal Meza, 2008).

Las preocupaciones geopolíticas de liderazgo regional de la potencia sudamericana impulsaron la convocatoria de las referidas cumbres presidenciales sudamericanas desde el 2000, que a su vez desembocaron en la creación de la instancia de integración sudamericana en 2008. Siendo Brasil el principal gestor de la Unasur, su visión respecto a ella es un factor de gran relevancia para comprender el avance y las limitaciones que puede experimentar dicho proyecto.

Bajo la perspectiva de que en el mediano y largo plazo los temas sustanciales de la agenda sudamericana se desarrollen en el seno de la Unasur, Brasil podría lograr el control y la coordinación del esquema sudamericano que resulta vital para consolidar su posición de líder natural de la región. Este asunto que no ha estado exento de divergencias y percepciones críticas por parte de países que rivalizan por el liderazgo de Sudamérica.

En síntesis, para Brasil la apuesta por el regionalismo sudamericano es parte de su política de proyección regional y global. La que impulsa la configuración del espacio de integración sudamericano por razones de desarrollo y seguridad regional, coherente con su creciente aspiración a ejercer una mayor influencia en el sistema internacional como potencia global emergente.

La visión argentina

Tradicionalmente Argentina ha sido el país que ha rivalizado con Brasil por el liderazgo del espacio sudamericano. Con la creación del Mercosur, las rivalidades entre ambos países se fueron procesando gradualmente en términos de cooperación política e intercambio comercial. La posición frente a la Unasur ha sido ambigua en el caso argentino, ya que en las burocracias argentinas se mantiene aún un sentimiento de desconfianza frente al fuerte liderazgo brasileño en asuntos regionales. Se percibe a la Unasur como parte del proyecto de hegemonía regional de Brasil, y se abriga el temor de que al prestar menor atención al Mercosur, Argentina perderá el poder relativo de negociación internacional (Giacalone, 2007).

Pareciera que para Argentina hoy es más importante en términos estratégicos la revitalización del Mercosur antes que la consolidación de la Unasur. Apela a la defensa de una identidad latinoamericana más que sudamericana en términos del discurso de integración regional que maneja en su política exterior. En efecto, la política exterior de los gobiernos de los Kirchner (2003-2009) se ha centrado en la necesidad de profundizar el Mercosur antes que avanzar sobre proyectos de integración regional más extensivos.

No obstante, los acercamientos económicos con Venezuela desde 2005 en los ámbitos de cooperación energética, industrial y agrícola, los mecanismos de financiamiento público regional como el Banco del Sur, junto con la famosa compra venezolana de buena parte de los bonos de la onerosa deuda externa argentina, han acercado paulatinamente la posición argentina hacia la integración sudamericana. Integración de la cual puede extraer réditos en términos de acceso barato y privilegiado a recursos energéticos a largo plazo; además de la instrumentalización de la Unasur como un mejor marco institucional para resolver los continuos conflictos políticos y comerciales con Brasil (Ramírez, 2008; Sanahuja, 2008).

Ante la debilidad aún manifiesta de su economía nacional, en proceso de recuperación tras el colapso financiero del 2001, a lo que se suma su progresiva dependencia de inversiones brasileñas y recursos energéticos venezolanos, Argentina parece haber aceptado, con resignación, el activismo regional de Brasil. Por ahora, solo vislumbra en la integración sudamericana un espacio para mantener activa su voz en el contexto internacional desde una instancia subordinada o menos protagónica. A juicio de algunos:

La situación actual plantea un escenario de declinación del país, no solo en sus capacidades materiales, sino también en su capacidad para plantear una agenda regional acorde a sus intereses. Si en los noventa la Argentina fue un formador de ideas, hoy parece seguir más las ideas de otros (Merke, 2009: 7).

La visión de Venezuela

La opción regional es la estrategia predilecta del gobierno chavista como instrumento de inserción internacional y como mecanismo geoestratégico de defensa de su proyecto político de vocación expansiva. Venezuela ha sido un actor protagónico en la evolución de las cumbres sudamericanas, impulsando desde 2005 nuevas temáticas para dicho esquema, entre las que se destacan sus propuestas de integración energética (Gasoducto del sur) y cooperación financiera regional (Banco del Sur).

Para Venezuela la identidad sudamericana se sostiene en la existencia de problemáticas comunes (atraso, dependencia económica y pobreza) y factores sociohistóricos (herencia del pensamiento bolivariano) que generan aspiraciones compartidas de cambio en las relaciones de poder con los países industrializados. Particularmente, en la configuración de un nuevo sistema internacional de carácter multipolar, con la participación de Sudamérica como uno de los cinco polos de poder, alternativos al unilateralismo de Estados

Unidos (Giacalone, 2007). En este sentido la Unasur parece relevante para Venezuela porque ha permitido debilitar y enfrentar la hegemonía de Estados Unidos en la región, y le ha garantizado un nuevo espacio político de proyección internacional, con el cual ha compensado ampliamente su salida inesperada de la CAN, en 2006.

Las preferencias en política exterior del gobierno venezolano se inclinan por los acercamientos con Argentina y Brasil –reflejado en su ingreso al Mercosur anunciado en 2006– y, simultáneamente, por la pretendida expansión de la Alternativa Bolivariana para las Américas (Alba), como proyecto propio de integración regional (centrado en políticas de cooperación energética y fondos de financiamiento de proyectos sociales) paralelo a la Unasur. No está claro a futuro si la instancia sudamericana tendrá prioridad en su agenda exterior, o se verá limitada a determinadas coyunturas en las que el Alba resulte insuficiente o inapropiada.

Encrucijadas históricas de la Unasur

Desde sus primeros pasos, el proyecto sudamericano ha sido animado por una concepción de unión que enfatiza el fortalecimiento de la soberanía regional frente a los poderes internacionales. En este caso, principalmente frente a Estados Unidos, por tratarse de la mayor potencia hemisférica. En el desarrollo del principio de soberanía regional en el campo de la seguridad colectiva, la mayor prueba que ha afrontado la Unasur, es el acuerdo suscrito por los gobiernos de Estados Unidos y Colombia sobre el uso de bases militares colombianas por personal militar norteamericano. A la concepción de la soberanía como un proceso de construcción de consensos para reivindicar –por medio de la unión– los intereses de los países sudamericanos frente a los poderes mundiales, el gobierno de Colombia ha opuesto una versión localista de soberanía, que no

logra ocultar su verdadera subordinación a la política exterior de Washington.

Desde el año 2008 se agudizaron los conflictos originados por la estrategia contrainsurgente y antinarcóticos norteamericana, puesta en práctica por Colombia a partir del discurso de la lucha contra el terrorismo. En aplicación de la 'doctrina Bush' de extraterritorialidad e intervenciones preventivas, con el ataque al campamento de las FARC en marzo del mismo año, se produjo la violación de la soberanía territorial ecuatoriana y, con ella, la peor crisis de las relaciones colombo-ecuatorianas, agravada por la injerencia de Venezuela en la misma. La diplomacia sudamericana salió airosa de esta prueba, en la que se evitó el escalonamiento de la crisis regional, y de la cual la Unasur salió fortalecida por conducto de la reafirmación del liderazgo de Brasil, cuyo papel fue definitivo en el éxito de los acercamientos y la disminución de las tensiones.

Está en juego si prevalecerá la estrategia norteamericana de dividir a la región para favorecer sus intereses geoestratégicos, o se impondrá la estrategia sudamericana de solucionar los problemas regionales sin injerencia externa, unificando gradualmente a Sudamérica frente al mundo con una política exterior coherente. En cuanto a Washington, su paradójica oferta de mediar entre Venezuela y Colombia en esta crisis provocada por sus proyectos militares, muestra el grado en que está decidido a mantener su estrategia tradicional de dominación e injerencia en América Latina. El discurso del presidente Obama presentado en la Quinta Cumbre de las Américas –realizada en Trinidad y Tobago en abril de 2009– que prometía emprender una 'nueva relación con América Latina', parece haber perdido fuerza frente a las realidades geoestratégicas y los lineamientos tradicionales de la política exterior norteamericana.

En otras palabras, estamos ante una de aquellas ocasiones en que la suerte de un proyecto colectivo en el campo internacional, debido a una decisión crucial, puede depender

más de un solo miembro que de los demás. Irónicamente, por ahora el resultado está mayormente en manos del menos solidario de los gobiernos de la región.

Conclusión

El análisis de la Unasur, como objeto de estudio, motiva una serie de reflexiones que no buscan diseñar criterios teóricos dominantes, solo señalar elementos analíticos de consideración para futuras investigaciones sobre el tema, los cuales se resumen a continuación:

- 1) Se reitera que la Unasur constituye actualmente el más ambicioso proyecto de integración del espacio geográfico sudamericano, caracterizado primordialmente por la supremacía de las agendas de diálogo político, energía e infraestructura, como resultado de la proyección de los intereses geopolíticos de los países líderes del proceso (Brasil y Venezuela) al resto de la región. Se trata de agendas que no ponen en peligro los compromisos que cada país y bloque subregional ha priorizado en sus estrategias de inserción internacional. Lo anterior en detrimento de la agenda comercial que fuese el enfoque dominante de las experiencias regionalistas de los años noventa. Así la Unasur también es la expresión de líneas de fractura de la cohesión regional: los países de la cuenca sudamericana del pacífico (Colombia, Perú y Chile) ven a la región como un complemento pero no como una prioridad en sus modelos de inserción internacional.
- 2) La Unasur nace como una instancia de marcado perfil político, con un fuerte acento brasileño, y con una proyección internacional centrada en la necesidad de coordinar posiciones comunes en foros de gobernanza global. Sin embargo, el desafío del liderazgo brasileño será lograr que el proyecto sudamericano garantice a los de-

- más países espacios políticos propios y beneficios económicos tangibles, para promover un Brasil sudamericanizado antes que una Sudamérica brasileña.
- 3) Es necesario identificar que las modalidades del regionalismo no pueden sustraerse de las orientaciones de los modelos de desarrollo adoptados por los países miembros. Tal como ha acontecido en la evolución de la historia de la integración latinoamericana desde los años sesenta del siglo XX hasta hoy: la tendencia que se infiere es que los esquemas de integración regional se han configurado en función de las necesidades de los modelos de desarrollo imperantes en la región. Esta reflexión puede ser el punto de partida para nuevas investigaciones que ahonden en los vínculos conflictivos y/o cooperativos entre las variables de integración y desarrollo.
 - 4) Con base en lo anterior, el fenómeno del nacionalismo económico ejercido por algunos gobiernos sudamericanos –en sintonía con la revalorización del principio de soberanía y el retorno del Estado como actor protagónico de los procesos de integración– ha sido un factor catalizador del auge del regionalismo posliberal, pero simultáneamente plantea a futuro serios desafíos para la consolidación de la integración suramericana. La perspectiva nacionalista adoptada en Sudamérica en los ámbitos de integración, se traduce institucionalmente en acciones de ‘regionalismo ligero’ heredero del dominante enfoque intergubernamentalista, en detrimento de escenarios de ejercicio de soberanías compartidas. Esto limita la profundización real de los esquemas regionales, que terminan dependiendo fuertemente de la órbita de decisiones de las estructuras presidencialistas.
 - 5) Solo hasta ahora Sudamérica empieza a construirse como ‘región’ pero no es aún clara la convergencia de prioridades de relacionamiento externo de los países miembros. La identidad sudamericana se halla en estado embrionario, pero se ve seriamente amenazada por las visiones instrumentales del regionalismo que parecen adoptar los países analizados, subordinando los intereses regionales a los intereses de proyectos geopolíticos nacionales, evidenciando el predominio de la ideología sobre la convergencia regional. La Unasur puede ser un espacio regional útil para la concertación de políticas de desarrollo, permitiendo a Sudamérica configurarse como un bloque geopolítico con mayor relevancia en el actual sistema internacional. Un sistema caracterizado por la emergencia de regiones fuertes en procura de un multilateralismo más efectivo; ya que solo la integración real, materializada en una voz común en los foros globales, les permitirá a las sociedades sudamericanas incidir en el diseño, la discusión y la ejecución de políticas globales, en las que se vean mejor representados los intereses de la región sudamericana.

Bibliografía

- Bernal, Raúl (2008). “Argentina y Brasil en la política internacional: Regionalismo y Mercosur”. *Revista Brasileira de Política internacional*, Num.51, pp. 154-178.
- Da Motta, Pedro y Sandra Ríos (2007). “O regionalismo posliberal na America do Soul: origens, iniciativas e dilemas”. Cepal, División Comercio Internacional, Santiago, No. 82.
- De Lombaerde, Philippe, Shigeru Kochi y José Briceño (2008). *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Madrid: Siglo XXI.
- Epsteyn, Juan (2009). “Determinantes domésticos del regionalismo en América del Sur: el caso brasileño (1995-2008)”. Working paper, No.109, presentado en LATN, Flacso agosto.
- Florez, Margarita (2008). “IIRSA: ¿nueva alternativa o más de lo mismo?”. Disponible en www.peripeciascom/ciudadania/

- 239/Margarita_florezEntrev.html (visitado 02-09-2009).
- Giacalone, Rita (2006). "Identidad e integración regional: el caso de la Comunidad Suramericana de Naciones". Disponible en: [www.ucla.edu/ve/dac/IVSimposio Integracion/Giacalone.pdf](http://www.ucla.edu/ve/dac/IVSimposio_Integracion/Giacalone.pdf) (visitado 25-09-2009)
- (2009). *La iniciativa IIRSA: análisis de la posibilidad de conformar una plataforma exportadora para la región. Documento de investigación*. Mérida: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de los Andes.
- Gudynas, Eduardo (2006). "Las cumbres y la búsqueda de un nuevo marco de integración regional". *Revista del SUR*, Noviembre – Diciembre, No. 16. Disponible en <http://www.integracionsur.com/publicaciones/GudynasCSNRevSur168.pdf> (visitada el 22-03-2009)
- Keohane, Robert y Stanley Hoffman (1991). "Institutional change in Europe in the 1980s". En *The New European Community: Decision making and institutional change*. Boulder: Wetsview press.
- Lerman, Aida (2002). *Multilateralismo y regionalismo en América Latina*. México: FCE.
- Merke, Federico (2009). *Conclusiones sobre la economía política del regionalismo en Sudamérica*. Río de Janeiro: Cindes.
- Molina, Franklin (2007). "Visiones del regionalismo y la regionalización en América del Sur en el nuevo milenio". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 13, No.3, diciembre, pp. 13-32.
- Ortiz, Isabel y Oscar Ugarteche (2008). "El Banco del Sur: avances y desafíos". *Comercio Exterior*, Vol. 59, No. 5, pp. 391-400.
- Oyarzun, Lorena (2008). "Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates". *Revista de Ciencia Política, The New European Community: Decision making and institutional change* Vol. 28, No. 3, pp.95-113.
- Peña, Félix (2009) "La integración del espacio sudamericano". *Nueva Sociedad*, No. 219, pp. 46-58.
- Pipitone, Ugo (1996). "Los nuevos sujetos regionales: raíces históricas y reordenamiento mundial". En *Regionalismo y poder en América Latina: los límites del neorrealismo*, Arturo Borja, Brian Stevenson y Guadalupe González, coordinadores. México: Porrúa.
- Porta, Fernando (2008). "La integración sudamericana en perspectiva: problemas y dilemas". *Cepal, Serie colección documentos de proyectos*, Santiago.
- Ramírez, Socorro (2008a). "Acercamientos y distanciamientos suramericanos" *Policy Paper*, No. 35, presentado en Fescol, Bogotá.
- (2008b). "El acercamiento suramericano y la construcción de Unasur". Ponencia presentada al Primer Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, Octubre.
- Saccone, María (2008). "Unasur: visiones desde el Mercosur". *Revista de Integración*, Lima, No. 2, pp. 31-36.
- Sanahuja, José (2008). "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina". *Anuario de Integración*, IIEE, Madrid.
- (2007). "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Vol. 1.
- Serbin, Andrés (2008). "Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: los desafíos de la Unasur ante la prevención de crisis regionales". *Anuario Ceipaz 2008-2009*, pp. 231-246.
- (2009) "América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?". *Nueva Sociedad*, No. 219, pp. 145-156.
- Vieira, Edgar (2008). "Perspectivas de la integración suramericana y latinoamericana". En La formación de espacios regionales en la integración de América Latina. *Convenio Andrés Bello*, Universidad Javeriana, Bogotá.

Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿son relevantes el Mercosur y la Unasur?

Regionalism and South American security: Are Mercosur and Unasur Relevant?

Augusto Wagner Menezes Teixeira

Magíster en Ciencias Políticas, Universidade Federal de Pernambuco, Brasil. Estudiante de doctorado en la misma universidad. Se desempeña como profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Estatal de Paraíba, Brasil.

Correo electrónico: augustoteixeirajr@gmail.com

Fecha de recepción: abril 2010

Fecha de aceptación: julio 2010

Resumen

El artículo discute el papel del Mercosur en la construcción de un amplio régimen de seguridad en América del Sur; para lo cual se utiliza, apoyándose en la Escuela de Copenhague, un concepto ampliado y profundizado de seguridad, donde el sector político gana relevancia explicativa. Después de desarrollar la discusión teórica sobre las relaciones entre integración regional y seguridad, se realiza una evaluación sobre cómo el Mercosur y la Unasur avanzan en la construcción de un macro-régimen de seguridad regional. Este análisis nos lleva a sostener que la región todavía no está en vías de constituir una comunidad de seguridad, sin embargo, la creación del Consejo de Seguridad-Unasur alude a un posible avance en la cooperación en asuntos estratégicos, inaugurando un momento nuevo en el regionalismo sudamericano.

Palabras clave: regionalismo, régimen de seguridad, comunidad de seguridad, Mercosur, Consejo de Seguridad-Unasur.

Abstract

This article offers an analysis of Mercosur's role in the construction of a broad *security regime* in South America. To that end, based on the Copenhagen School, I use a broadened and deepened concept of security in which the political sector gains explanatory relevance. After developing the theoretical discussion on the relationship between regional integration and security, I evaluate how Mercosur and Unasur proceed in the construction of a macro-regime of regional security. This analysis brings us to maintain that the region is not yet on the way to constructing a security community. However, the creation of the Unasur Security Council suggests possible progress in cooperation on strategic matters, opening the way to a new moment in South American regionalism.

Key words: regionalism, security regime, security community, Mercosur, Unasur Security Council.

Introducción

Fundamental en las relaciones económicas internacionales, los procesos de integración y cooperación regional tienen también una dimensión político-militar en la organización de los ‘tableros de ajedrez internacional’ (Nye, 2005). El momento inicial de este tipo de emprendimientos políticos fue el proceso de cooperación y posterior integración de los países europeos. La primera oleada regionalista trajo a la Ciencia Política y a las Relaciones Internacionales la necesidad de estudiar y antever los rumbos de la integración europea. El interés en el proceso en curso en Europa iba más allá de la cooperación funcional, siendo también un objeto prioritario de la agenda el estudio de sus funcionalidades para la pacificación de los países europeos, en especial el tradicionalmente conflictivo eje franco-alemán (Patrício, 2006). No por menos, autores canónicos de la integración regional como David Mitrany (1966) y Karl Deutsch (1978) advertían las externalidades positivas del regionalismo para la seguridad y paz regional.

La experiencia del Mercosur (Mercado Común del Sur), aunque en el ámbito formal no aborde cuestiones de seguridad en el sentido tradicional¹, permite vislumbrar las relaciones entre integración y seguridad regional². El bloque del Cono Sur demuestra que es posible la construcción de un régimen de seguridad en el mundo en desarrollo. Desde su creación la integración ha contribuido a la estabilidad subregional. Pero, recientemente, con la participación de nuevos países como miembros³, el

Mercosur se ha hecho presente, cada vez más, en toda la región sudamericana. Lo que cabe indagar es ¿cómo el Mercosur contribuyó a la reducción de las rivalidades subregionales y cómo actúa en la estabilización de la región? ¿De qué forma el bloque actuó en la creación de un régimen de seguridad hoy sudamericano? ¿Cuáles son las posibilidades de evolución de seguridad regional a la luz de la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) y de sus relaciones con el Mercosur?

El artículo está organizado de la siguiente forma: presentamos la dimensión de paz y seguridad regional en el debate teórico de la integración regional europea. A partir de la Teoría de los Complejos Regionales de Seguridad (RSCT, por sus siglas en inglés) describimos las características de seguridad de América del Sur y cómo el Mercosur tornó posible la consolidación de una dinámica de amistad en la subregión platina-brasileña. Finalmente, indagamos cómo el Consejo de Defensa Sudamericano de la Unasur puede contribuir a mejorar las condiciones de seguridad en la región.

La dimensión de paz y seguridad en las teorías de cooperación e integración regional

Pasados los años del ‘eurocepticismo’ en la década de 1980 (Herz y Hoffma, 2006) y con el advenimiento de aquello que se convino llamar ‘segunda oleada regionalista’ los estudios de integración volvieron a ganar un relevante espacio en la agenda académica. Este nuevo momento toma de las iniciativas como el *North American Free Trade Agreement* y el Mercado Común del Sur un nuevo formato y lógica para la creación de bloques regionales (Wiesebron, 2006). Escribiendo todavía en los primeros años de ese nuevo fenómeno, Hurrell subraya algunas características nuevas, entre ellas, destaca su carácter multidimensional. Dicho carácter vuelve cada vez más difícil trazar una línea divisoria entre regionalismo económico y

1 En la región existen problemas de seguridad convencionales, de ahí en más, predominan en América del Sur las llamadas “nuevas amenazas”, como el crimen organizado transnacional (Visacro, 2009).

2 Años después del final de la Guerra Fría se intensificó la literatura sobre ‘regionalización de la seguridad’, así por ejemplo Lake y Morgan (1997) y Buzan y Wæver (1998, 2003).

3 Actualmente, son Estados asociados Ecuador, Perú y Colombia; Venezuela está en curso de volverse un miembro pleno.

político, una vez que éste es alimentado por desarrollos como el fin de la Guerra Fría y la descentralización y regionalización de la seguridad (Hurrell, 1995: 24; Väyrynen, 2003).

Es exactamente ese carácter multidimensional y por la heterogeneidad de las experiencias regionalistas que se hace necesario distinguir conceptualmente qué tipo de regionalismo está en cuestión cuando tratamos la experiencia del Mercosur. La literatura de Relaciones Internacionales es bastante provechosa respecto al tema de la cooperación internacional (Milner, 1992), uno de los principales frutos de esta literatura fue el refinamiento teórico realizado por Keohane (1984). Este autor entiende que la cooperación acontece cuando, a través del proceso de coordinación de políticas, los actores ajustan sus comportamientos a las preferencias actuales o anticipadas de otros. Sin que los abordajes sobre este tema se resuman en la Escuela Racional y la Teoría de Juegos, el estudio de la cooperación entre Estados viene siendo debatido por otras corrientes de las Relaciones Internacionales. De entre los autores que pasan a hacerse presentes en esos debates están los que pertenecen a la Escuela Inglesa y al Constructivismo. Representante de esa literatura sobre el tema, Hurrell, afirma que “esa cooperación puede ser formal o informal, y niveles elevados de institucionalización no son garantía de eficacia o importancia política” (1995: 28).

Esta reevaluación de la importancia del desarrollo institucional es expresiva, pues es necesario entender de qué manera iniciativas como el Mercosur y la Unasur, ambas poco desarrolladas institucionalmente, pueden contribuir a mitigar problemas de seguridad en el ámbito regional. La cooperación entre Estados, en el ámbito del regionalismo, puede proporcionar la gerencia del orden regional. Según Hurrell,

[...] en el campo de seguridad, por ejemplo, esa cooperación puede extenderse desde la estabilización de un equilibrio regional de

poder hasta la institucionalización de medidas de construcción de confianza o la negociación de un *régimen de seguridad* para la región como un todo (Hurrell, 1995: 28, las cursiva son añadidas).

De ahí en más, la experiencia del Cono Sur va más allá de la cooperación entre Estados. El caso del Mercosur es ampliamente considerado por la bibliografía como uno de los más importantes procesos de integración regional (Hurrell, 1995; Almeida 1998, 2001; Siröen, 2000; Gilpin, 2004). Diferente de lo que presentamos bajo el concepto de cooperación, la integración regional puede ser definida como

[...] el proceso por el cual los actores en distintos contextos nacionales son persuadidos a dislocar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes (Hurrell, 1995: 41).

Esta definición merece un llamado de atención respecto a las explicaciones tradicionales de integración. El proceso europeo de integración fue el caso paradigmático en los estudios de integración y cooperación regional. El problema, como sostiene Hurrell (1995), Almeida (1998) y Dash (2008), es que pocos ejemplos de regionalismo fuera de la Europa Occidental consiguieron o incluso anhelaban seguir los caminos de la actual Unión Europea. Más importante, el marco teórico y analítico creado para su estudio encontró límites al enfrentar experiencias distintas fuera de este contexto político, social y económico (Ferrer, 2006).

Pese a presentar limitaciones, los estudios tradicionales sobre la integración europea brindan una buena contribución para el trabajo aquí realizado: el ejemplo de las lecciones sobre la importancia de la cooperación y de la integración regional para el cambio de dinámicas de enemistad/amistad (Buzan y Wæver 2003; Patrício, 2006). El caso europeo no solo demuestra la ‘paz negativa’ como uno de los

Tabla 1. Paz y Conflicto en los Abordajes Clásicos Sobre la Integración Regional					
Teoría	Foco Principal	Método	Objetivos de la integración	Efectos externos de la integración	Principales exponentes
Transnacionalismo (Communications Theory)	Construcción de comunidades políticas	Dinámica normativa	Cambio político en un territorio dado y construcción de instituciones y prácticas políticas que garanticen la paz	Reducción de conflictos bélicos de gran intensidad	Karl Deutsch
Funcionalismo	Instituciones supranacionales	Dinámica normativa	Paz por la prosperidad	N/d	David Mitrany

Fuente: Table 2.1 Theoretical approaches to regional integration (Matli, 2008: 20).

posibles dividendos de la integración regional, sino también cómo la integración opera en la creación de medidas de confianza mutua y mecanismos no-violentos de solución de litigios y controversias. A partir de ese razonamiento, se entiende que la gran contribución de las teorías clásicas de la integración está en la percepción sobre el regionalismo como un posible instrumento para la construcción de la paz (ver Tabla 1).

Lo que ambas concepciones expuestas muestran es la percepción de la integración como base para una paz perpetua kantiana (Adler y Barnett, 1998). El contexto de la integración del Mercosur y actualmente sudamericana no exhibe un desarrollo institucional ni un proceso de socialización de una identidad regional, ambos niveles son necesarios para una paz positiva (Buzan y Hansen, 2009). Aprovechando además la concepción de Galtung de violencia estructural (1969), el Mercosur no presenta resultados expresivos en cuanto a la reducción de las amenazas no-militares a los individuos, como el hambre, la desigualdad social y la criminalidad. En ese sentido, en el actual estado de desarrollo e integración en la región cabe utilizar el concepto de “paz negativa”, entendido como la ausencia de violencia, específicamente guerras⁴ (Tavares, 2005; Buzan y Hansen, 2009).

En este estudio el concepto de “paz negativa” se encuadra en el contexto de un ordenamiento regional (Hurrell, 2009). Según Hedley Bull (2002), el orden es sustentado por mecanismo de gerencia de la sociedad internacional. De esa forma, el Mercosur y más contemporáneamente la Unasur posibilitan a la región instancias de cooperación y diálogo que pueden mitigar/resolver potenciales conflictos. Finalizada esta discusión teórica sobre el regionalismo, presentamos ahora el marco teórico y conceptual de este análisis en seguridad internacional.

Modelo Descriptivo RSCT: Dinámicas de Seguridad en América del Sur

La escuela de la Teoría de los Complejos Regionales de Seguridad (RSCT) fue motivada tanto por la sensibilidad de este enfoque a los factores de la geografía y de la historia, como por su capacidad de diálogo con teorías tradicionales de las Relaciones Internacionales y de Integración Regional. Buzan y Wæver (2003),

⁴ David Mares (2001) presenta una importante crítica a esa concepción, demostrando que el nivel de conflicto existente en América Latina escapa a la simple dicotomía entre guerra y paz. El autor acuña el concepto de “paz violenta”.

dos expresivos exponentes de la Escuela de Copenhague, definen un complejo regional de seguridad (RSC) como:

un conjunto de unidades cuyos mayores procesos de securitización, desecuritización o ambos están tan entremezclados que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados o resueltos al desligase el uno del otro⁵ (2003: 44).

La idea central envuelta en esta definición es que los principales procesos de (des)securitización⁶ se irán desarrollando en *clusters* regionales, desempeñando el aspecto geográfico un expresivo papel en esta teoría. Dentro de una estructura anárquica, la estructura y característica básica de un RSC es definida por tres tipos de relaciones⁷: distribución de poder (polaridad) y sus consecuentes relaciones de poder (*regional balance of power*); patrones de amistad y enemistad (polarización) y relaciones de poder con actores externos a la región (Buzan y Wæver, 2003). Aplicadas al contexto sudamericano, estas variables presentan una capacidad heurística interesante (ver Tabla 2).

Otro aspecto relevante sobre los complejos regionales de seguridad es que no son estáticos. La cooperación y la integración regional, como formas de regionalismo, son entendidas por los analistas como posibles inductores de cambios en los complejos. Sobre este aspecto los autores utilizan el término *internal trans-*

Tabla 2. Tipo de Orden, Polaridad y Polarización América del Sur

América del Sur	
Principio de orden	Anarquía
Distribución de poder (polaridad)	Multipolar
Grado de polarización (1991-2007)	Bajo
Fuente: Tabla 1. Seguridad regional: Sur de Asia, África Austral y América del Sur (Cepik, 2009: 69-70).	

formation; concepto que de acuerdo a Buzan y Wæver (2003):

[...] significa que cambios en estructura esencial ocurren dentro del contexto de sus fronteras externas actuales. Esto puede traer cambios a la estructura anárquica (debido a la integración regional); a la polaridad (debido a la desintegración, fusión, conquista, distintas tasas de crecimiento, entre otras); o a los patrones dominantes de amistad/enemistad (debido a los cambios ideológicos, cansancio de la guerra, cambios de liderazgo, etc.)⁸ (Buzan y Wæver, 2003: 53, cursivas añadidas).

La definición de “transformaciones internas”, reproducida arriba, llama la atención respecto a dos tipos de eventos a los que somos sensibles. El primero se refiere a los impactos de los procesos de integración regional, que pueden alterar la estructura anárquica de una región volviendo a una ‘comunidad de seguridad’ (Adler y Barnett, 1998). El segundo tiene que ver con el cambio en la polaridad y la alteración en los patrones de amistad/enemistad que pueden representar el resultado de la emergencia de la cooperación como dinámica relacio-

5 “ [...] a set of units whose major processes of securitization, desecuritisation, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another” (Buzan y Wæver, 2003: 44).

6 Buzan y Wæver definen securitización como: “the discursive process through which an intersubjective understanding is constructed within a political community to treat something as an existential threat to a valued referent object, and to enable a call for urgent and exceptional measures to deal with the threat” (2003: 491).

7 Al lado de ese determinante, factores como la identidad regional, auto-percepción y patrones históricos de amistad/enemistad operan conjuntamente en la definición de las dinámicas de seguridad regional.

8 [...] means that changes in essential structure occur within the context of its existing outer boundary. This could mean changes to the anarchic structure (*because of regional integration*); to polarity (because of disintegration, merger, conquest, differential growth rates, or suchlike); or to the dominant patterns of amity / enmity (because of ideological shifts, war-weariness, changes of leadership, etc.) (Buzan y Wæver, 2003: 53, cursivas añadidas)

Tabla 3. Síntesis de la situación de la seguridad regional en América del Sur	
Dinámicas de seguridad más importantes	<i>Inter-regionales</i> : asociadas al narcotráfico; participación en Operaciones de Paz – ONU.
	<i>Regionales/Domésticas</i> : conflicto armado en Colombia; gastos militares de defensa de Chile y Venezuela ⁹ ; tensión separatista en Bolivia; narcotráfico, tráfico de armas; contrabando, corrupción, crimen organizado, tráfico de personas y lavado de dinero
Relaciones de poder con actores externos a la región	Penetración de los Estados Unidos (<i>Hegemonía Regional</i>) y disputa sobre la agenda de integración entre las alternativas del Alca, el Alba y de propuesta de la Unasur; trueque diplomático con la Unión Europea; crecimiento de la importancia comercial de la China para la región.
Dirección probable de cambio	Mayor cooperación de seguridad en la Amazonía (OTCA e SIVAM) y en el Mercosur, especialmente contra o crimen organizado e violento; institucionalización de la Unasur.
País donde se disputan las fronteras de la región	Colombia

nal predominante. Basado en este cuadro analítico es importante destacar que el regionalismo en el complejo regional de seguridad suramericano no influyó en la alteración del principio ordenador. No obstante, lo que demostraremos es cómo el Mercosur y la Unasur están consolidando el cambio de los patrones de polarización. Confrontamos esa idea con los datos proporcionados por el levantamiento más reciente (Cepik, 2009) sobre la seguridad regional y las dinámicas del regionalismo en las zonas estudiadas.

Las variables utilizadas en RSCT pueden ser empleadas para generar modelos descriptivos sobre la seguridad en regiones distintas. Con esa finalidad, adoptamos el levantamiento descriptivo de la situación de seguridad regional en América del Sur realizado por Marco Cepik (2009). La Tabla 3 discute rápidamente cuatro niveles en las dinámicas de seguridad.

La Tabla 3 nos permite entrar en contacto con una miríada de dinámicas de seguridad en niveles distintos a los de la vida internacional. Para interpretarla mejor, recurrimos a las tipologías sobre ‘Tipos (Patrones) de Complejo de

Seguridad’. Tomando como referencia teórica la Escuela de Copenhague, Buzan y Wæver afirman que las dinámicas de seguridad en los Complejos Regionales de Seguridad pueden ser entendidas a partir de la variación entre amistad y enemistad (*amity / enmity*). Basados en esos extremos, los autores crean la definición de ‘Tipos de Complejo de Seguridad’. Pensando en términos de escala, de más conflictivo a más pacífico, elaboran tres variables ordinales, siendo ellas: formación de conflicto, régimen de seguridad y comunidad de seguridad (Buzan y Wæver, 2003: 53-54).

El primer tipo de Complejo de Seguridad trata de un contexto de expresiva propensión al conflicto, donde no existen mecanismos formales o reglas capaces de animar la situación de inseguridad mutua, a ejemplo del Complejo Regional de Seguridad del Este

9 Según datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), entre 1998 y el 2009, los gastos militares en América del Sur tuvieron una variación positiva de 50%. Un factor determinante para ese cambio fue el aumento en el precio de las commodities, en especial en Brasil, Chile, Ecuador y Venezuela (Perlo-Freeman y otros, 2009: 180 y 202).

Asiático (Buzan y Wæver, 2003:174). Por otro lado, un régimen de seguridad no implica la perfecta armonización entre los países de un determinado Complejo Regional de Seguridad o la ausencia de conflicto entre ellos. En este caso los Estados concuerdan en cooperar para resolver los conflictos a partir de la creación de instituciones y reglas. Finalmente, una comunidad de seguridad está caracterizada por una situación en la cual el recurso de la fuerza para la resolución de problemas entre los miembros no es una opción, imperando la ausencia de conflicto armado entre éstos, como demuestra la Europa Occidental contemporánea¹⁰.

Lanzando luz sobre América del Sur en lo que atañe a la noción de patrón de conflicto, Tavares (2005) afirma que la región se encuentra en una situación donde rige la “ausencia de violencia” (interestatal), de ahí en adelante, el autor alerta que la no-existencia (temporaria) de conflicto armado interestatal no permite inferir que condiciones no puedan ser creadas para el retorno de ese tipo de fenómeno. De hecho, las dinámicas de seguridad observadas por Cepik (2009) alertan sobre la emergencia de conflictos si no de guerra¹¹. Lo que podemos constatar es que aunque en América del Sur predomina una situación de no-violencia interestatal, sobrevuela la región un conjunto de amenazas no-estatales y transnacionales características de los nuevos Estados de Seguridad Internacional. Elementos como el narcotráfico, el crimen organizado transnacional la estabilidad política (Venezuela) y secesión (Bolivia) son problemas que generan externalidades negativas para toda la región. No pudiendo ser resueltas de forma unilateral, las

nuevas amenazas proporcionan el contexto para la cooperación en seguridad, entendiéndolas como un bien público¹² regional. Siendo así, cabe analizar el curso histórico-político por el que ha pasado la región en el cambio de un patrón de seguridad característico de ‘formación de conflicto’ a un ‘régimen de seguridad’, predominando, en el segundo caso, la dimensión de amistad.

El Mercosur como un régimen de seguridad regional

Una estrategia analítica interesante para captar la génesis de las dinámicas de rivalidad en América del Sur consiste en centrarse en las relaciones competitivas entre las dos potencias regionales sudamericanas: Argentina y Brasil. Es de común acuerdo afirmar que esos países tuvieron un largo proceso de cambio en sus relaciones políticas y de seguridad, que culminaron con los procesos de redemocratización y la formación del Mercosur (Lafer, 2004; Vizontini, 2006; Cervo, 2008; Moniz Bandeira, 2008).

El inicio de la reaproximación entre Argentina y Brasil se dio sobre el contexto de rivalidades significativas. Son dignos de mención los contenciosos sobre las aguas compartidas del Río Paraná, los desentendimientos ocurridos en el contexto de los proyectos de construcción de los diques de Itaipu (Brasil) y Corpus (Argentina) en la década de 1970, pero también la carrera armamentista y nuclear en esa época entre Brasilia y Buenos Aires.

Aunque la Guerra Fría no se haya mostrado como un período próspero para las iniciativas integracionistas entre países en desarrollo, América Latina fue palco de importantes tentativas en ese campo. De hecho alcanzó un

10 Tavares (2005) proporciona una interesante discusión sobre este concepto, introduciéndolo en el contexto de los Estudios de Paz.

11 Alsina (2009) constata que, a diferencia de lo que se piensa comúnmente, las regiones presentan un número elevado de conflictos, no siempre resultando en enfrentamiento armado interestatal con múltiples muertos, como en el caso de una guerra.

12 Un bien público está caracterizado por los criterios de no-rivalidad (el consumo de uno no reduce la oferta a los demás) y no-exclusión (una vez creado, sus beneficios son compartidos por todos) (Tavares, 2005).

Tabla 4. Principales Iniciativas, Acuerdos y Tratados de Cooperación e Integración Celebrados por Brasil – 1950-1991

Año	Iniciativa, Acuerdo/Tratado
1958	Operación Pan-Americana
1960	Tratado de Montevideo – ALALC
1980	Segundo Tratado de Montevideo – ALADI
1969	Tratado de la Cuenca de Plata
1978	Tratado de Cooperación de la Amazonía
1979	Acuerdo Tripartita
1980	Acuerdo de Cooperación Nuclear entre Brasil y Argentina
1985	Declaración de Iguazu Declaración Conjunta sobre Política Nuclear
1986	Ata para Integración Brasil-Argentina Firma de doce protocolos de cooperación entre Brasil y Argentina
1988	Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo
1990	Acta de Buenos Aires
1991	Tratado de Asunción

Fuente: Almeida (1998), Cervo (2008) y Lafer (2004).

éxito efectivo en los primeros años de la década de 1990 con la creación del Mercosur.

Almeida afirma que “hubo, durante los primeros años de la Segunda Guerra Mundial, un proyecto de constitución de un ‘bloque austral’” (1998: 43). En ausencia de un resultado concreto, la iniciativa, ocurrida en el año de 1941, quedó apenas en papel. Las diferentes posturas de Argentina y Brasil frente a los dos bandos de la Segunda Guerra Mundial (Aliados y el Eje) contribuyeron fuertemente a este estado de cosas. En cuanto Brasil adhirió formalmente una postura claramente pro-aliada, Argentina prefirió mantener una condición de neutralidad. Al término del conflicto mundial, en la década de 1950, nuevamente por iniciativa argentina fue propuesta una reedición del “Pacto ABC”, un proyecto integracionista entre Argentina, Brasil y Chile (Almeida, 1998: 44). Como demuestra Almeida (1998), tras ese nuevo intento en la década de 1950, tomaría casi medio siglo para que Argentina y Brasil, en 1991, se vieran envueltos en un proceso efectivo de integración bilateral, el Mercosur.

Es a finales de los años setenta que acontece la principal coyuntura crítica en las relaciones bilaterales entre los principales poderes platinos. En 1979 con la firma del Acuerdo Tripartito para el aprovechamiento hídrico de la cuenca del Paraná por parte de Argentina, Brasil y Paraguay, la dinámica del conflicto o enemistad –en la acepción de Buzan y Wæver (2003)–, comenzó a cambiar hacia relaciones donde predominaba la cooperación o ‘amistad’. Se destacaban también los entendimientos recíprocos sobre la política nuclear firmados entre los dos países, inclusive son normalmente señalados como un momento de ruptura histórica en los patrones de conflicto entre Brasil y la potencia platina (Patrício, 2006; Vizentini, 2006).

Dos aspectos son dignos de notar sobre esos eventos. El primero es que ese patrón de conflicto comienza a cambiar efectivamente durante los gobiernos dictatoriales, mostrando que el inicio de los esfuerzos de aproximación Brasil-Argentina es anterior a los procesos de redemocratización en los dos países. El segundo es el papel esencial de la cooperación y del proceso de integración bilateral y subregional para el cambio de ‘enemistad’ en ‘amistad’¹³. La cooperación subregional a lo largo de los gobiernos militares en Brasilia y Buenos Aires, mucho más direccionada a resolver los problemas de seguridad a partir de la construcción de *medidas de confianza mutua* con el principal rival platino, abrió la posibilidad de crear vínculos de confianza y diálogos permanentes en áreas de interés común. Como nos muestra Almeida, la Declaración de Iguazu (1985) expresaba una “firme voluntad de acelerar el proceso de integración bilateral” (1998: 45). En la década de 1980, con la firma de 12 protocolos de cooperación que abarcaban explícitamente objetivos comunes como el desarrollo económico, Brasil y Argentina vislumbraron la integración como un mecanismo importante para

¹³ Esta interpretación está inspirada en Mello (1996), Almeida (1998), Vizentini (2006) y Cervo (2008).

el desarrollo económico de los respectivos países (Cervo, 2008).

Este proceso, entretanto, fue coronado con la firma del Tratado de Asunción por parte de Argentina, Brasil y Uruguay, en 1991 (ver Tabla 4). Debe destacarse que la dimensión de seguridad presente en los documentos normativos del Mercosur no está explícita. Por ende, basados en el referencial teórico de la Escuela de Copenhague, podemos observar que el bloque del Cono Sur vivenció la securitización de temas no militares como la democracia, la estabilidad política y los derechos humanos. La percepción de amenaza termina, de modo claro, al salir de la dimensión militar y dirigir el recelo hacia aspectos como retiros autoritarios e inestabilidades políticas en la región. Como veremos más adelante, uno de los principales elementos jurídicos en que se basa esa interpretación es el Protocolo de Ushuaia de 1998, que prevé mecanismos de acción colectiva contra atentados a la democracia. Se entiende, que aun con problemas referidos a la definición de esa forma de gobierno, dicha forma de gobierno pasa a ser encarada como un bien público en la región. En suma, además de ganancias económicas advenidas del bloque, el Mercosur trabaja también por la estabilidad en la región, al pretender neutralizar las tendencias a la fragmentación política, confiriendo un ambiente de relativa paz y estabilidad al espacio regional.

La propia integración regional y los objetivos mencionados arriba no podrían volverse realizables de forma cooperativa si no gracias al largo proceso de transformación de los patrones de relacionamiento entre Argentina y Brasil (Mello, 1996; Cervo, 2008). El bloque es principalmente una construcción política, con propósitos estratégicos políticamente definidos. La integración regional, como un régimen amplio, abarca en su estructura normativa y legal aspectos ligados al régimen político, condición de seguridad y defensa subregional y derechos humanos, ligados a las llamadas nuevas amenazas (Buzan, Wæver y Wilde, 1998).

Todavía sobre este asunto cabe indagar sobre la expansión de la integración y sus externalidades más allá de la región platina-Brasil para América del Sur. Lo que se deseaba fomentar iba más allá de fines económicos y comerciales, siendo más bien de naturaleza política y de seguridad, aunque en relación a esto último, los entendimientos se desarrollaron de forma más informal. El nivel de compromiso pretendido en cuanto a los asuntos relacionados con el bloque puede ser ejemplificado con la firma del “Compromiso Democrático en el Mercosur”, en 1996. En este documento se preveían medidas de consulta y sanción en caso de que se quebrara el orden democrático. Pero fue principalmente con la celebración en Argentina del Protocolo de Ushuaia, donde la defensa común de la democracia y de la estabilidad política fue enfáticamente convertida en un elemento de seguridad comúnmente aceptado. En la acepción constructivista de la Escuela de Copenhague podríamos afirmar que la democracia y la estabilidad política en el Cono Sur fueron aseguradas desde 1985. Este proceso se dio principalmente a partir de la evolución institucional y normativa del Mercosur, en paralelo al advenimiento de la redemocratización en el gran país platino y Brasil. Durante ese período, líderes civiles buscaban garantizar los procesos de retorno al orden democrático en el ámbito doméstico y, paralelamente, construir aquello conocido en la Ciencia Política como *institucional lock-in*. En esta acepción, compromisos internacionales con fuerza de ley doméstica constituían elementos de refuerzo para decisiones políticas de un determinado grupo, volviendo más difícil un retiro hacia el autoritarismo (Lafer, 2004).

En cuestiones sensibles como la seguridad en el ámbito del Mercosur, un aparato institucional de bajo nivel de desarrollo possibilitó, al menos, la construcción de medidas de confianza mutua entre los actores políticos, además de la perspectiva de cooperación continua que envuelven mayores costes a actitudes no cooperativas en la dimensión estratégica y

militar (Milner, 1992). Veamos cómo las relaciones entre el Mercosur y la Unasur pueden potencializar el incremento de seguridad en la región.

Mercosur más Unasur: ¿en vías de una Comunidad de Seguridad?

Apoyándose en las tesis de Karl Deutsch, Adler y Barnett (1998) desarrollaron un marco teórico sobre *comunidades de seguridad*. Según los autores, procesos de integración regional y el estrechamiento de las relaciones entre élites nacionales, de sus valores y normas compartidas favorecerían un ambiente en el cual el recurso a la violencia interestatal sería impensable en una región. En otras palabras en esas condiciones los países no se preparan más ni esperan la ocurrencia de conflictos armados entre Estados. En el contexto de esa literatura, Andrew Hurrell escribió un artículo seminal donde indagaba si se estaría formando en América del Sur una comunidad de seguridad (Hurrell, 1998). El autor responde de forma escéptica.

Pasada más de una década de la publicación señalada es difícil encuadrar la región como una comunidad de seguridad. América del Sur, considerada por Buzan y Wæver (2003) en términos de patrón de seguridad como un *régimen de seguridad*, demuestra poca propensión al conflicto armado interestatal. Entretanto, esa calificación no autoriza a negar la existencia de otras formas de conflicto que no sean la guerra (Mares, 2001). Esa constatación se muestra más pertinente cuando consideramos la situación de seguridad fragmentada en América del Sur, con una 'zona de estabilidad' en el Cono Sur y una 'zona de inestabilidad' en las subregiones Andina y Amazónica. No obstante, el dato más importante es que la fuerza de la sub-regionalización de la integración no se mostró suficiente para amainar todas las dinámicas de conflicto intraregionales. Importantes ejemplos de esos hechos fue-

ron listados en momentos anteriores (ver Tabla 3). Entre las nuevas amenazas podemos incluir también las de tipo tradicional, como el desbordamiento del conflicto colombiano hacia la región, resultando en la creación de externalidades negativas para el RSC sudamericano. La naturaleza de las amenazas presentes en la región nos lleva a considerar la dimensión de transnacionalidad de los agentes que las promueven. Para las soluciones de los desafíos *interdomésticos* tiende a ser necesaria la cooperación entre gobiernos.

En el contexto del desarrollo de esta nueva configuración de seguridad no tradicional (Buzan y Hansen 2009) se crea el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS-Unasur)¹⁴ y constituido como un conjunto político-militar para frenar la inestabilidad regional. Al menos tres coyunturas críticas pueden ser llamadas a ilustrar esta situación: 1) La crisis boliviana, donde existían serias amenazas a la propia estabilidad nacional y de gobierno. 2) La agresión efectuada por Colombia contra agentes de las FARC en territorio ecuatoriano, que provocó los antagonismos entre Colombia y Venezuela, llegando al nivel retórico de recurrir al uso de la fuerza armada para la solucionar el impase. 3) Más recientemente, la polémica en torno al acuerdo entre Colombia y Estados Unidos sobre la utilización ampliada de su territorio para bases norteamericanas en la lucha contra el narcotráfico y que califica a los grupos guerrilleros colombianos como terroristas. No es excesivo llamar la atención hacia la reactivación de la IV flota estadounidense o USSOUTHCOM (*United States Southern Command*) (Bataglino, 2009).

Lo que se percibe es que al lado de las dinámicas de seguridad descritas en la Tabla 3 existe un recrudescimiento de temas tradicionales de seguridad en la región, como la carrera armamentista, conflictos armados y trueque mi-

14 El CDS nace en diciembre del 2008, por iniciativa brasilera; en tanto que el anhelo de creación de una instancia de cooperación y coordinación en el sector de seguridad y defensa ya existía previamente (MRE, 2009).

litar. Lo mismo que con la aseguración de aspectos políticos, el Mercosur no fue pensado para lidiar con ese tipo de cuestiones. De esa forma la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y su Consejo de Defensa se vuelven expresivos en los temas estratégicos militares.

Creada en la cumbre de Brasilia el 23 de mayo del 2008, sobre las bases de la antigua Comunidad de las Naciones Suramericanas, la Unasur emerge como una organización internacional con personería jurídica. Diferente del Mercosur y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Unasur nace como un experimento regionalista en el ámbito regional, no subregional. Los 12 países sudamericanos firmaron el Tratado Constitutivo y hacen parte del bloque. Es interesante el hecho de que la organización prevé incluso en su desarrollo “todas las conquistas y avances obtenidos por el Mercosur y por la CAN, [...]” (MRE, 2009: 732). Se observa que la Unasur prevé un gobierno en múltiples niveles, donde continuarán fortaleciéndose los bloques de integración subregional (Peña, 2008).

Dado el carácter incipiente de la Unasur y del Consejo de Defensa Suramericano, nos detendremos en un análisis sobre su contenido formal. Nótese, que en el Tratado Constitutivo de la Unasur, en el capítulo 3, línea ‘s’, se prevé “el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa” (MRE, 2009: 734). Si echáramos mano de una perspectiva no tradicionalista de seguridad, veríamos que en el mismo capítulo 3, en la línea ‘q’, se prevé la coordinación entre órganos especializados de Estados Unidos en el combate a un conjunto de amenazas no-militares, como el terrorismo, corrupción, tráfico de personas y drogas, pero también de amenazas militares tradicionales como las armas de destrucción en masa (MRE, 2009: 734).

Cuando analizamos el documento de la *Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur* observamos algunos trazos dignos de nota. Evaluamos que los documentos normativos de la Unasur

y del CDS evolucionan en la comprensión regional sobre seguridad, pues además de mantener temas no-militares del sector político de seguridad, como defensa de los derechos humanos, estabilidad política y democracia, vuelven explícita la necesidad de cooperación de los países de la región en cuanto a temas tradicionales. Temas antes no explicitados sea por una lógica de rivalidad ya casi completamente superada o por el enfoque económico y comercial de los primeros años de la integración del Mercosur. Un aspecto fuerte es que el CDS-Unasur se propone una organización regional de seguridad a la luz de mecanismos supranacionales ya existentes, como la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la Organización de Estado Americanos. Eso constituye un aspecto positivo hacia la institucionalidad del CDS, pues cada vez más las Naciones Unidas han delegado a organizaciones regionales la resolución de conflictos, a ejemplo del papel de la Unión Africana (Tavares, 2005). Con todo, se debe destacar que la CDS-Unasur no tiene capacidad operativa de uso de Fuerzas Armadas de los países de la región, no pudiendo, aún, desempeñar el mismo papel en la seguridad regional que realiza la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la misma Unión Africana.

A pesar de los aspectos evaluados como positivos en la creación del CDS-Unasur —muchos todavía en el plano normativo— la organización no presenta aún la madurez institucional capaz de generar mayores dificultades al uso de la fuerza en las relaciones entre Estados en la región. América del Sur, en la cualidad de un complejo regional de seguridad cada vez más penetrado por los Estados Unidos, tiende a ser un espacio político donde sanciones institucionales regionales pierden fuerza cuando están en contra los aliados estadounidenses. Una pregunta retórica, por ende relevante, indaga sobre ¿cuáles fueron las sanciones sufridas por Colombia después del ataque al territorio ecuatoriano?

Lo que podemos destacar es que la acción concertada entre el Mercosur y la Unasur refuerza la lógica de securitización de aspectos políticos anteriormente descritos, sin embargo la creación del CDS-Unasur implica un salto exponencial: la posibilidad de incluir en la agenda de cooperación regional temas como la defensa y seguridad en el sentido tradicional.

Conclusión

El principal objetivo que pretendemos haber alcanzado es demostrar de qué forma procesos de integración y cooperación regional contribuyen al cambio en los patrones de amistad/enemistad en América del Sur. Argumentamos que una de las contribuciones esenciales, sino la más importante del regionalismo en lo que respecta al cambio en la polarización sudamericana, fue haber funcionado como un catalizador de los emprendimientos cooperativos e integracionales, expandiéndose hacia toda la región a la luz de la Unasur. El cambio en los patrones de enemistad hacia amistad entre esos países se dio con relativo éxito, donde la gran mayoría de sus contenciosos de orden militar fueron resueltos en la mesa de negociaciones. Así, el Mercado Común del Sur es todavía la principal organización de soporte para la integración regional en América del Sur.

En la dimensión de seguridad, el bloque ejerció un proceso de securitización de temas políticos, lo que confiere a cuestiones como la estabilidad política y la democracia la urgencia e importancia de asuntos estratégicos. En el contexto donde rige la securitización de temas del sector político, la creación del CDS-Unasur torna posible la entrada en la agenda de cooperación y coordinación, de aspectos tradicionales de defensa y de estrategia. Aunque sea una experiencia embrionaria, el órgano en consideración demuestra la madurez política de las naciones sudamericanas en el campo de los asuntos estratégicos, donde buscan,

vía procedimientos institucionales y cooperativos, profundizar las medidas de confianza mutua y enfrentar problemas comunes. Otro dato fundamental es que en América del Sur el *hard balancing* ha perdido espacio en la construcción de un régimen de seguridad sobre la égida del regionalismo del Mercosur y la Unasur. Consideramos que en el contexto de América del Sur, la integración regional ha demostrado ser una importante variable en el cambio de las dinámicas amistad/enemistad, a favor de la cooperación multisectorial, inclusive en defensa y seguridad.

Bibliografía

- Adler, Emanuel y Michael Barnett (1998). *Security Communities, Cambridge Studies in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Almeida, Paulo (1998). *Mercosul: Fundamentos e Perspectivas*. San Paulo: LTR.
- Alsina, João (2009). *Política Externa e Poder Militar no Brasil, Universos Paralelos*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Bataglino, Jorge (2009). "Vigiar e castigar: a reativação da IV Frota e o novo paradigma de controle global dos EUA". *Revista Política Externa*, Vol. 17, No. 4, pp. 31-45.
- Bull, Hedley (2002). *A Sociedade Anárquica*. San Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- Buzan, Barry y Ole Wæver (2003). *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry, Ole Wæver y Jaap de Wild (1998). *Security: a new framework for analysis*. London/Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, Barry y Lene Hansen (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cepik, Marco (2009). "Segurança nacional e cooperação Sul-Sul: Índia, África do Sul e Brasil". En *Brasil, Índia e África do Sul: Desafios e oportunidades para novas parcerias*, Maria Soares y Monica Hirst, compiladoras. San Paulo: Paz e Terra.
- Cervo, Amado (2008). *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. San Paulo: Saraiva.
- Dash, Kishore (2008). *Regionalism in South Asia: Negotiating cooperation, institutional structures*. New York: Routledge.

- Deutsch, Karl (1978). *Análise das Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Ferrer, Aldo (2006). *Integração regional e desenvolvimento na América do Sul*. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- Galtung, John (1969). "Violence, Peace, and Peace Research". *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No. 3, pp. 167-191.
- Gilpin, Robert (2004). *O Desafio do Capitalismo Global: a economia mundial no século XXI*. San Paulo: Record.
- Herz, Mônica y Andrea Hoffman (2004). *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Editorial Elsevier.
- Hurrell, Andrew (2009). "Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potencias emergentes?". En *Os Brics e a Orden Global*, Andrew Hurrell y otros, compiladores, pp. 9-41. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- (1995). "Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial". *Contexto Internacional*, Vol. 17, No. 1, pp.23-59.
- (1998). "An emerging security community in South America?". En *Security Communities*, Emanue Adler y Michael Barnettc compiladores. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keohane, Robert (1984). *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Lafer, Celso (2004). *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*. San Paulo: Perspectiva.
- Mares, David (2001). *Violent Peace: militarized interstate bargaining in Latin America*. Nueva York: Columbia University Press.
- Mattli, Walter (1999). *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mello, Leonel (1996). *Argentina e Brasil: A Balança de Poder no Cone Sul*. San Paulo: Anna Blume.
- Milner, Helen (1992). "International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weakness", *World Politics*, No. 44, pp. 46-96.
- Mitrany, David (1966). *A working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books.
- MRE (2009). "Integração da América do Sul: textos de apoio". Rio de Janeiro: Palácio do Itamaraty.
- Moniz, Luiz (2008). "O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior". *Revista Espaço Acadêmico*. Disponible en: <http://www.espaco-academico.com.br/091/91bandeira.pdf>.
- Nye, Joseph (2005). *O paradoxo do poder americano: Por que é que a única superpotência mundial não pode actuar isoladamente*. Lisboa: Gradiva.
- Patrício, Raquel (2006). "As Relações em Eixo: Novo Paradigma da Teoria das Relações Internacionais?". *Revista Brasileira de Política Internacional*, No. 2, pp. 5-23.
- Peña, Félix (2008). "A Integração do Espaço Sul-Americano. A Unasul e o Mercosul podem se complementar?". *Nueva Sociedad*, edição especial em português. Disponible en <http://www.nuso.org>.
- Perlo-Freeman, Sam, Catalina Perdomo, Elisabeth Skönsand y Petter Stålenheim (2009). "Military Expenditure". *SIPRI Yearbook 2009: Arms, Disarmament and International Security*. Solna: SIPRI.
- Siröen, Jean-Marc (2000). *La Régionalisation de l'économie Mondiale*. Paris : La Découverte.
- Tavares, Rodrigo (2005). "Understanding Regional Peace and Security: A Framework for Analysis". *UNU-CRIS Working Papers*, O-2005/17. Disponible en: <http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/20051205112546.O-2005-17.pdf>, Visitado 04-04-2010.
- Visacro, Alessandro (2009). *Guerra Irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história*. San Paulo: Editora Contexto.
- Väyrynen, Raimo (2003). "Regionalism: Old and New". *International Studies Review*, Vol. 5, pp. 25-51.
- Vizentini, Paulo (2008). *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. San Paulo: Editorial Fundação Perseu Abramo.
- (2006). "O Brasil e a integração sul-americana: força e fragilidades de um gigante periférico". En *Neohegemonia americana ou multipolaridade?: Pólos de poder e sistema internacional*, Paulo Vizentini y Marianne Wiesebron, compiladores. Porto Alegre: Editora UFRGS.
- Wiesenbron, Marianne y Richard Griffiths (2008). *Processos de Integração Regional e Cooperação Intercontinental desde 1989*. Porto Alegre: Editorial UFRGS.

Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana

Toward a Common Defense Policy for Latin America: The Venezuela Proposal

Adriana Suzart de Pádua

Magíster en Historia por la Universidad Estatal Paulista (UNESP-Franca). Redactora del Observatorio de Política Exterior Brasileña. Investigadora del grupo de Estudios en Defensa y Seguridad Internacional (Gedes)-UNESP.

Correo electrónico: drisuzart@uol.com.br

Suzeley Kalil Mathias

Docente de Ciencia Política y de Historia de las Relaciones Internacionales en la UNESP-Franca y del programa interinstitucional de Posgrado en Relaciones Internacionales "San Tiago Dantas" (PUCSP/UNESP/UNICAMP). Coordinadora del Observatorio Cono Sur de Política Exterior. Investigadora del grupo de Estudios en Defensa y Seguridad Internacional (Gedes)-UNESP.

Correo electrónico: suzeley@uol.com.br

Fecha de recepción: abril 2010

Fecha de aceptación: julio 2010

Resumen

La búsqueda de la integración entre los países de América Latina pasa por un momento *sui generis*, en el que se trascienden los aspectos económicos y se confiere alguna relevancia a las discusiones sobre la elaboración de políticas de defensa para la región. En este escenario con diferentes percepciones sobre lo que constituyen amenazas, la región vive el surgimiento de dos propuestas de integración militar, una liderada por Brasil en el ámbito de la Unasur y otra liderada por Venezuela, en el ámbito de la Alba. Este artículo presenta las bases de la propuesta venezolana para una integración en el área de defensa, específicamente, de las Fuerzas Armadas y hace un análisis de su viabilidad.

Palabras clave: Hugo Chávez, Alba, defensa y seguridad, integración regional.

Abstract

The search for integration among Latin American countries is at a unique point, with economic matters transcended in importance by discussion of the creation of defense policies for the region. In this scenario, with different perceptions regarding what constitutes a threat, two proposals for military integration exist, one lead by Brazil within the context of the Union of South American Nations (Unasur) and the other lead by Venezuela in the context of the Bolivarian Alliance of the Peoples of Our America (Alba). This article presents the foundation of the Venezuelan proposal for the integration of an area of defense, specifically, by the Armed Forces, and provides an analysis of the proposal's viability.

Key words: Hugo Chávez, Alba, defense and security, regional integration.

Introducción

A partir de la segunda mitad del siglo XX, con una nueva configuración bipolar del Sistema Internacional que caracterizó la Guerra Fría, la parte latina del continente americano experimentó diversas políticas de defensa y seguridad que tuvieron por finalidad combatir enemigos posibles que pudieran comprometer la estabilidad, aunque precaria, alcanzada después de las dos grandes guerras. Tales políticas fueron elaboradas teniendo en cuenta como punto de referencia la percepción estadounidense de eventos que podrían tornarse una amenaza para la región, en general, y su territorio en particular.

En el período que siguió al fin de la II Guerra Mundial, Estados Unidos percibía el comunismo como el enemigo a combatir. Tal percepción dividió al mundo entre la esfera de influencia soviética (comunista) y occidental (capitalista y democrática). Para garantizar que los países de occidente permaneciesen bajo su influencia, Estados Unidos elaboró una doctrina en la cual el enemigo dejaba de ser externo a los países, para ser interno a los mismos. Esta doctrina, al ser exportada a los países considerados de su área de influencia, fue conocida como Doctrina de Seguridad Nacional. Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría, el enemigo ideológico desapareció y la atención estadounidense se volcó, principalmente, a las actividades ligadas a la producción y comercialización de drogas.

El aumento del consumo de estupefacientes en el continente americano, especialmente en Estados Unidos, provocó un incremento de la criminalidad, constatada por el mayor número de secuestro y acciones violentas por parte de carteles de narcotraficantes y animada por la fácil obtención de armas ligeras y revólveres debido a la corrupción policial que se generalizó en los países de la región. Tales eventos fueron el blanco de preocupación de los gobiernos norteamericanos como el del presidente Bill Clinton, que a partir de la dé-

cada de 1990 pasa a tratar tales crímenes transnacionales como un problema de seguridad pública y nacional.

Como solución para esa nueva amenaza, el presidente estadounidense pasó a instituir proyectos con el fin de establecer cooperación, entre la potencia del norte y los países al sur, para la represión de esas actividades. Países como Perú, Colombia y Bolivia recibieron ayuda política, financiera e inversiones norteamericanas a cambio de cooperación en el combate al narcotráfico.

La iniciativa de Clinton encontró eco en los gobiernos subsecuentes. Buenos ejemplos de este hecho son el Plan Colombia, que, iniciado con el gobierno demócrata, recibió apoyo del gobierno republicano del entonces presidente George W. Bush en el 2000, y la Iniciativa Mérida para el combate al tráfico de drogas y crimen organizado en México y en América Central, iniciado en el 2007 (Pereira, 2009: 9).

Los atentados de 11/09/2001, redefinieron la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos en el 2002. El gobierno de George W. Bush escogió al terrorismo como principal amenaza a la soberanía y a la integridad del país. Poco tiempo después, organismos multilaterales, como la Organización de los Estados Americanos (OEA), fueron llevados a repensar los factores que constituían amenazas y que merecían atención mayor en los ámbitos de defensa y seguridad hemisféricas. La declaración final de la Conferencia Especial sobre Seguridad, realizada en México (2003), resaltó la necesidad de determinación del carácter multidimensional de las nuevas amenazas. Tal determinación tuvo como consecuencia el ensanchamiento de la lista de eventos que pasaron a ser vistos como potenciales riesgos a la seguridad estatal y regional, de entre los cuales se puede citar el terrorismo, el crimen organizado, las drogas, la corrupción y el lavado de dinero, el tráfico de armas, los desastres naturales y de origen humano y el tráfico de personas (Pagliai, 2006: 31).

La adopción de una concepción multidimensional de las amenazas resultó en la securitización de asuntos que hasta entonces eran tratados internamente por los Estados, por medio de la elaboración y aplicación de políticas públicas desde los órganos policiales, responsables por la seguridad interna. Ese nuevo tratamiento de las amenazas abrió precedentes para el uso de las Fuerzas Armadas en actividades que salen de su espectro de acción y provocan su desprofesionalización, en la medida en que la institución deja de ocuparse de la defensa de la soberanía y del territorio nacionales, y pasa a ejercer actividades inherentes a la seguridad pública.

Esa alteración en el rol de actividades de las Fuerzas Armadas puede ser atribuida al cambio en el carácter de los agentes amenazadores, que en ese nuevo contexto no están vinculados a una nación o territorio claramente delimitado, dificultado o hasta imposibilitando la identificación de los responsables de la inseguridad de los países. Los ejemplos más fácilmente percibidos de ese tipo de actores son las guerrillas y los grupos terroristas que, por ignorar fronteras, confieren un carácter transnacional a la amenaza que representan. Tal *modus operandi* generó la necesidad de un acuerdo entre los órganos responsables de la seguridad de los diversos países para la formulación de políticas eficientes que proveyeran defensa a sus territorios. (Palma, 2007: 73-75; Rojas, 2005: 75).

El presidente Barack Obama, aunque haya sido electo por una plataforma innovadora, en las cuestiones de defensa y seguridad hemisférica parece apenas reforzar las políticas para América Latina iniciadas por su antecesor. Si, por un lado, el mandatario estadounidense promete el fin de la tortura y el cierre de Guantánamo, por otro, muestra disposición para continuar fomentando las políticas antidrogas como el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida. Tal disposición es acompañada con total apoyo a iniciativas como la de Colombia en territorio ecuatoriano, demostrando así la

tendencia norteamericana a ignorar los preceptos del Derecho Internacional siempre que le sea conveniente (Carlsen, 2008).

La histórica injerencia por parte de Estados Unidos a la determinación en materia de defensa y seguridad de los Estados ha provocado recientemente dos respuestas inesperadas por parte de los países del subcontinente sudamericano. La primera de ellas es el sentimiento de aversión por parte de un número cada vez mayor de países a todo lo que se refiere a la potencia norte de la región y, la segunda, la tentativa de elaborar políticas de defensa y seguridad propias para la región. Políticas que vienen siendo discutidas en el ámbito de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) por el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) y la propuesta venezolana de integración de las Fuerzas Armadas latinoamericanas con la consecuente formación de un Bloque Regional de Poder Militar, debatida en el ámbito de la Alternativa Bolivariana para las Américas (Alba).

Es importante recordar que la cooperación en defensa y seguridad ha sido antecedida por medidas concretas de integración regional, fortalecidas por la política, aunque todos los acuerdos integracionistas hayan estado centrados en la esfera económica –como es el caso del Mercosur (Mercado Común del Sur) o la CAN (Comunidad Andina de Naciones)–. Estados Unidos ha intentado mantener su hegemonía sobre la región buscando el mismo camino, así su propuesta del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). Por ende, al reducir este acuerdo a la economía y subordinarlo a la política, el propio gobierno norteamericano abrió camino para el surgimiento de alternativas que viabilizan una participación menos desigual de los países abajo del Río Grande en el escenario mundial.

El presente trabajo pretende presentar el escenario en que Venezuela lanzó su proyecto de defensa regional y analizar, las posibilidades de su realización.

Bloque Regional de Poder Militar: la propuesta chavista para una defensa común

El proyecto venezolano de defensa común comenzó a ser expuesto por el presidente Hugo Chávez a sus colegas sudamericanos, en agosto del 2000, en la I Reunión de Cúpula de los Presidentes de América del Sur, convocada por el entonces gobernante brasileño Fernando Enrique Cardoso. Este proyecto constaba básicamente de una propuesta para la integración de las Fuerzas Armadas de los países de la región y a pesar de la importancia del tema, no despertó interés en sus vecinos (Otválvora, 2007a: 43).

En el 2001, por ocasión de la IV Reunión de los Ministros de Defensa del Hemisferio, el general de Defensa venezolano, Hurtado Sureda, presentó nuevamente una propuesta de integración militar latinoamericana, esta vez marcada por aspectos de la filosofía bolivariana, para la defensa de la soberanía de los pueblos de la 'Patria Grande'. Desde entonces, siempre que la ocasión lo permite, el mandatario venezolano vuelve a levantar la bandera de unión de las Fuerzas Armadas latinoamericanas (Dieterich, 2008).

En una entrevista realizada por Heinz Dieterich¹, en marzo del 2004, el presidente Hugo Chávez hizo una nueva tentativa, describiendo el modo en que entendía la integración militar y cómo ésta debería ser, antes que nada, fruto de una integración política. Para esto, sería necesario cumplir etapas, comenzando por alteraciones en el relacionamiento entre las instituciones involucradas en cada país. El mandatario venezolano reconoció, entre tanto, que tal objetivo sería difícil de

alcanzar en algunos Estados, en virtud de experiencias anteriores que no tuvieron éxito, especialmente aquellas ocurridas bajo gobiernos liderados por militares. El segundo obstáculo a ser vencido sería la falta de voluntad política. Los gobernantes deberían estar predispuestos a integrar sus Fuerzas Armadas, dado que ellas, por ser órganos estatales, deben obedecer las determinaciones de aquellos, y, por tanto, jamás podrían tomar iniciativas aisladas para la integración. El tercer desafío sería la elaboración de una política de defensa propia y autónoma, independiente de influencias foráneas, como la que Estados Unidos ejerce en la región desde la Guerra Fría.

No obstante todas esas dificultades, Chávez relató haber propuesto acciones bilaterales con el objetivo de garantizar la defensa y seguridad de la región, comprendiendo tales medidas como facilitadoras de un proyecto de integración mayor. En Brasil habló a favor del patrullaje de los ríos Orinoco y Amazonas, con el fin de garantizar la soberanía de la región. Una propuesta semejante fue hecha a Argentina, Paraguay y Uruguay para el patrullaje de los ríos de la Plata y Paraná. Esas acciones conjuntas, además de apuntar a la defensa de esas regiones, tendrían como finalidad llevar progreso y desarrollo a las poblaciones ribereñas y facilitar la ocupación de porciones aún vacías de los territorios (Chávez, 2004: 9-25).

En enero del 2006, a las vísperas de la firma del protocolo de adhesión de Venezuela al Mercosur, se realizó en Brasilia, una reunión entre los presidentes de Brasil, Argentina y Venezuela, en la cual Hugo Chávez presentó a los mandatarios de esos dos países su propuesta para la creación del Consejo de Defensa Sudamericano. Compuesto por los 12 países del subcontinente, el órgano sugerido por Chávez apunta a una integración militar semejante a aquella de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que sería llamada Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS). Los presidentes Lula y Kirchner informaron al colega venezolano que la alianza

1 Heinz Dieterich Steffan es doctor en Ciencias Sociales y Ciencias Económicas por la Universidad de Bonn, Alemania, hombre de confianza de Fidel Castro y entonces asesor de Hugo Chávez. Elaboró la propuesta de formación de un Bloque Regional de Poder Militar (BRPM), publicada en 2004 bajo el título *La integración militar del bloque regional de poder Latinoamericano* (Cirino y Benavente, 2005: 7).

de defensa concertada para el bloque, hasta aquel momento, se limitaba a la integración de la industria bélica, aeronáutica y espacial. Tal posicionamiento fue reforzado por el Canciller Celso Amorim en un comunicado de prensa.

No obstante la advertencia, en julio del mismo año, Hugo Chávez afirmó: “deberá llegar el día en que el [Mercosur] tenga una organización de defensa donde se vean unificadas las Fuerzas Armadas de sus integrantes y que haya una estrategia propia de seguridad, soberanía y defensa” (Otálvora, 2007a: 53). Sin embargo, el presidente de la Comisión de Miembros Permanentes del organismo sudamericano, Carlos Álvarez, inmediatamente negó la existencia de planes relativos a la unificación de las Fuerzas Armadas con el objetivo de formar un ejército conjunto en el ámbito del bloque, aunque admitió la posibilidad de desarrollo de una estrategia de defensa común (Otálvora, 2007a: 53).

En ese mismo mes, la Secretaría del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), la Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Nacional de Venezuela (UNEFA) y el Frente Cívico-militar Bolivariano (FRECIMIBOL) realizaron el seminario “Seguridad Regional, Integración y Fuerzas Armadas”, en la ciudad de Caracas. El evento contó con la participación de parlamentarios de la Comisión de Defensa, de la Asamblea Nacional, del Parlamento Latinoamericano, oficiales del Estado Mayor, Ministerio de la Defensa, Comando-General de la Reserva Nacional, Ejército, Marina, Aeronáutica y Guardia Nacional, Casa Militar, Escuelas Superiores de las Fuerzas Armadas Nacionales, académicos de las universidades Santa María, Simón Bolívar, Católica, Andrés Bello y organizaciones educativas y sociales de diversas regiones del país y de América Latina.

En este seminario se discutió la posibilidad de alcanzars una integración militar con el objetivo de formar una Fuerza Armada Regional; analizar y profundizar la probabilidad de contar con una Fuerza Armada capaz de

consolidar la independencia y soberanía de la región, así como realizar acciones humanitarias, actividades educativas y contribuir para el avance tecnológico de la región. Del seminario resultaron las siguientes propuestas:

- Formar una comisión multinacional de especialistas militares y asesores jurídicos de las Fuerzas Armadas de la región, con el fin de estudiar y analizar los mejores mecanismos para la creación de un Sistema Sudamericano de Defensa y, al mismo tiempo, ajustar o abolir, si fuese necesario, los instrumentos jurídicos que crearon el Sistema Interamericano de Defensa;
- Fomentar la creación de un Colegio Sudamericano de Defensa, que permita la formación de oficiales en el estudio y análisis de sistemas de defensa de la región, sustituyendo las antiguas hipótesis de conflicto por nuevas fórmulas de cooperación para alcanzar la unificación de una nueva Doctrina Militar Regional;
- Proponer la fundación de una Universidad Militar Regional con énfasis en estudios de seguridad regional y con facilidad de acceso a civiles y militares de América Latina y el Caribe;
- Creación de una Fuerza Militar Sudamericana, que sirva de apoyo a los intereses políticos y militares de los países de la región, con el fin de defender su soberanía, libertad y recursos naturales;
- Analizar la posibilidad de crear una Fuerza de Reserva Regional, que permita atender todas las amenazas dirigidas a la seguridad de Estado de cada país;
- Estimular el desarrollo científico y tecnológico en el ámbito militar que permita el crecimiento de una industria bélica regional moderna;
- Eliminar los ejercicios militares conjuntos cuyas hipótesis de guerra no correspondan a la realidad de las amenazas posibles para la región;

- Proponer la desintegración de la Junta Interamericana de Defensa y la eliminación de las Conferencias anuales de los Ministros de Defensa del Hemisferio (en verdad, de las Américas) por no satisfacer los objetivos actuales de las Fuerzas Armadas latinoamericanas (UNEFA, PARLATINO, FRECIMIBOL, 2006).

Paralelamente a las recurrentes negativas de los colegas del Mercosur a aceptar las proposiciones venezolanas de formar un bloque regional de poder militar con la unificación de sus Fuerzas Armadas, el presidente Hugo Chávez, juntamente con Cuba y Bolivia, optaron por dar inicio al proyecto chavista en el ámbito de la Alternativa Bolivariana para las Américas (Alba), en una reunión realizada en la Habana a finales de abril del 2006. Resumiendo las ideas del seminario indicado arriba, esta propuesta sugiere la formación de un sistema de defensa común autónomo, pautado por ideas de cuño socialista, bolivariano y anti-norteamericano. Según Otálvora (2007b: 6), ese proyecto de defensa común alternativo, poseería las siguientes características: sería un pacto trinacional para reaccionar en conjunto contra Estados Unidos; en caso de conflictos, habría la participación de las Fuerzas Armadas institucionales y de organizaciones paramilitares, preparadas estratégicamente para guerra de resistencia, además de la incorporación de miembros de organizaciones civiles, entrenados y armados para actuar en el ámbito internacional; la cooperación militar permitiría la presencia de militares venezolanos en suelo boliviano para la realización de obras de ingeniería militar, apoyo logístico aéreo, entre otros; permitiría la construcción de bases militares en áreas de frontera boliviana con financiamiento venezolano.

Nuevamente, en junio del 2007, Hugo Chávez propuso la firma de un pacto de defensa implicando, esta vez, a los integrantes de la Alba. Tal pacto incluiría compartir equipos, servicios de inteligencia y aún otras formas de cooperación militar, semejantes a las ya con-

certadas con Bolivia. Para el presidente venezolano, ya era hora que el bloque estableciera una estrategia de defensa conjunta para que nadie pudiese cometer ninguna afrenta contra los pueblos latinoamericanos (Chávez, 2007).

Poco después, bajo el alegato de que Colombia estaría forjando –con orientación de Estados Unidos– situaciones de riesgo a fin de provocar un embate armado entre los dos países que sirviese de pretexto para una invasión norteamericana al Estado venezolano, Hugo Chávez anunció, oficialmente, en la VI Reunión de Cúpula de la Alba, realizada el 26 de enero del 2008, en Caracas, la creación de una alianza militar defensiva entre Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua y República Dominicana –que adhirió al bloque en aquella fecha– (Altmann, 2008: 5).

En su programa dominical *Aló Presidente*, acompañado de su homólogo nicaragüense, Daniel Ortega, Chávez declaró públicamente la necesidad de formar una estrategia de defensa conjunta, con la articulación entre las Fuerzas Armadas terrestres, aéreas, marítimas, Guardia Nacional, fuerzas de cooperación y cuerpos de inteligencia porque el enemigo [sería] el mismo, el ‘Imperio’, refiriéndose claramente a Estados Unidos. Añadió además que, si alguien atacase a cualquier integrante del bloque estaría atacando a todos, porque el bloque respondería como uno solo. Por su parte, Ortega afirmó que una acción militar norteamericana contra Venezuela sería como incendiar la región (Serrano y Ortega, 2008). Interesante es notar que Chávez evoca un principio presente en el Tratado Interamericano de Defensa Recíproca (TIAR), elaborado en el ámbito de la OEA después de la II Guerra Mundial, atendiendo a preceptos norteamericanos para reglamentar la defensa y seguridad de la región latinoamericana contra enemigos foráneos y comunistas.

La noticia sobre la creación de la alianza militar causó cierta incomodidad entre los integrantes del bloque. En Nicaragua, la oposición a Daniel Ortega, se manifestó, afirmando

que cualquier resolución que involucrase a las Fuerzas Armadas del país debería pasar antes por la Asamblea Nacional. El simple apoyo del presidente no sería constitucional y, por tanto, no tendría valor. Ecuador, país en condición de observador en el bloque, en su primera reacción, se negó a participar de la Alianza (Altamann, 2008: 5).

Viabilidad e Implicaciones de la Propuesta Chavista para una Defensa Común

Desde que asumió el poder en Venezuela, Hugo Chávez no esconde sus pretensiones de construir un mundo multipolar y más democrático, integrar los países de América Latina y el Caribe y volverse un líder regional (Serbin, 2008: 127). Tales objetivos son el tronco de la Revolución Bolivariana, ya en curso en Venezuela y tenida como uno de sus principales intereses nacionales. Según el mandatario de aquel país, el éxito de la revolución y su consecuente ‘exportación’ a los países vecinos es contraria a los intereses de Estados Unidos, poder hegemónico en la región, de quien sufre constantes amenazas. Para garantizar la sobrevivencia de su proyecto, que se viene consustanciando, en el ámbito internacional a través de la Alba, Chávez ha propuesto, insistentemente, en la creación de una alianza militar destinada a proporcionar la defensa común de los países de la región contra las investidas estadounidenses.

La propuesta parece encuadrarse en la definición de comunidad de seguridad amalgamada, según el entendimiento de Karl Deutsch (1966: 26) que dice: “Por amalgamación entendemos la unión formal de dos o más unidades previamente independientes en una única unidad mayor, con algún tipo de gobierno común después de la amalgamación. Este poder puede ser unitario o federal”. Sería necesario además para la integración de tal bloque, según el mismo autor, requisitos como valores y expectativas, capacidades y procesos de comunicación y previsión mutua de conductas.

En su definición, los valores de una comunidad deben ser compartidos por las clases políticas relevantes de cada integrante de la comunidad por medio de lazos económicos o beneficios futuros (Deutsch, 1966: 69). En el caso de la Alba, el anti-imperialismo, la aversión a la injerencia norteamericana, así como los ideales bolivarianos parecen ser los valores que contribuyen a la integración de esos países en pro de su defensa común. En cuanto a las expectativas, el proyecto chavista apelaría a la necesidad de manutención de la soberanía e integridad territorial, a la prevención de la injerencia norteamericana y a la formación de la ‘Patria Grande’ por medio de su segunda independencia.

Entre los integrantes de un bloque, debe haber al menos la mínima previsión mutua de conducta. Eso significa que cada país debe creer que su compañero actuará con reciprocidad para con él; para eso es preciso confianza (Deutsch, 1966: 80). En lo que atañe al pacto de defensa común a ser establecido entre los países de la Alba, esa confianza parece existir y puede ser constatada por las afirmaciones de los presidentes Chávez y Ortega relativas a las acciones conjuntas en el caso de agresión a un país aislado, desde que sea miembro del bloque (Serrano y Ortega, 2008). Con base en esos factores, se puede afirmar que tal pacto ya es una realidad. Con todo, responder positivamente a las condiciones necesarias no significa que éstas sean suficientes. Se hace menester, por tanto, preguntar sobre la posibilidad de realización y los efectos de su aplicación para la región.

Durante la Guerra Fría, las políticas de defensa y seguridad de la región fueron dictadas por Estados Unidos, por medio de la Doctrina de Seguridad Nacional, cuyas directrices ampliaban el espectro de acción de los militares a fin de evitar la expansión del comunismo, régimen percibido como el principal enemigo a ser combatido para que la superpotencia norteamericana pudiese establecer su liderazgo global. Los preceptos de aquella Doctrina acaba-

ron por posibilitar la interferencia castrense en la esfera política, dando como resultado el apoyo a los regímenes dictatoriales del período.

Con el fin de evitar que esa situación fuese reeditada, a pesar de la coyuntura democrática vigente, Chávez propuso la creación de una institución cuya finalidad sería la elaboración de una Doctrina de Defensa y Seguridad Latinoamericana, que analizase las necesidades peculiares de la región y que formulase soluciones para sus problemas, teniendo en consideración valores autóctonos. La Academia de Guerra Latinoamericana propuesta por Chávez a Lula en el 2003, o la Universidad Militar Regional sugerida en el 2006, podría cumplir ese papel. A más de esto, la existencia de una institución que congregase a las Fuerzas Armadas y estudiase las formulaciones estratégicas comunes, podría responsabilizarse por fortalecer el entrenamiento del contingente militar de la región, fomentar el intercambio y trueque de experiencias entre las Fuerzas Armadas y constituirse en palco para el debate y formación de personal civil en asuntos de defensa. Eso dificultaría la injerencia estadounidense en asuntos de defensa y seguridad en la región.

Además de la comunión de los mismos valores y del trueque de experiencias entre las Fuerzas Armadas latinoamericanas, sería importante no perder de vista que el régimen democrático presupone cambios en las relaciones civil-militares. La principal de ellas, y ciertamente esencial para la legitimación de ese régimen, aunque aún no alcanzada por todos los países del subcontinente, es la efectiva subordinación de las Fuerzas Armadas a los gobiernos electos (Vargas, 2008: 4-5). La Fuerza Armada Regional que, según el proyecto venezolano, deberá estar formada por la fusión de las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos, respondería a un organismo supranacional civil que representase los intereses comunes de sus integrantes. Partiendo de ese principio, y teniendo en cuenta que hace parte del pacto chavista de defensa común la firma

de acuerdos que permitan la actuación y permanencia de soldados extranjeros en suelo nacional, quedan las preguntas: ¿A quién responderán esos soldados extranjeros? ¿Al comando de las Fuerzas Armadas en que están o al que pertenecen? ¿En caso de que la Fuerza Armada Regional posea un comando propio, el país que recibiere los soldados extranjeros estará dispuesto a abrir su control del monopolio de la violencia o permitir que un organismo supranacional lo ejerza en su territorio? Y, para tocar un punto mucho más simple, ¿cómo conciliar la participación en esta fuerza regional y, al mismo tiempo, mantener acuerdos militares con países externos a la región, en especial cuando tales acuerdos fuesen con Estados Unidos?

No es necesario ir muy lejos para percibir que ni la misma Unión Europea, el bloque regional más avanzado en materia de integración, ha conseguido todavía fusionar sus Fuerzas Armadas en virtud de la falta de respuestas para preguntas como las citadas arriba. Lo más próximo a eso que ha conseguido llegar fue la formación de Eurocorps, fuerza compuesta por los ejércitos de Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo y España y apenas subordinada a esos países. Para que una fusión militar acontezca es preciso que haya un alto grado de confianza entre las partes—solo alcanzada en los últimos estadios de un proceso de integración—.

Además, para que la fusión de las Fuerzas Armadas se constituya, es preciso que haya definición acerca de que es, o no, una amenaza. Como se ha visto anteriormente, aunque sea consenso que el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado, la corrupción, entre otros, sean amenazas presentes en la región, ese consenso no es fruto de un acuerdo endógeno. De hecho, se puede decir inclusive que muchas, fueron impuestas por Estados Unidos y, aunque existiese este consenso, cada país percibe las amenazas de forma y en intensidad diferentes. Es importante recordar que el principal motivo que llevó a Chávez a formular la pro-

puesta de integración de las Fuerzas Armadas: las intervenciones de Estados Unidos en los países de la región, no recibe apoyo unánime en cuanto a su clasificación como amenaza. Tal divergencia por sí sola ya sería un impedimento para la viabilización de su proyecto.

El pacto militar venezolano prevé, además del uso de las Fuerza Armadas institucionales, el empleo de fuerzas paramilitares y de miembros de organizaciones civiles para garantizar la defensa común. Tal precepto aparece en el art. 326 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en la cual se afirma que la sociedad civil es corresponsable, en conjunto con la Fuerza Armada Nacional, por la seguridad de la nación. Este artículo constitucional es el núcleo de la nueva Doctrina de Seguridad y Defensa de Venezuela (DSDV).

Vargas (2008: 10) llama la atención por el riesgo de militarización y el aumento de la violencia vivido por la sociedad civil, imputando a esta Doctrina de Seguridad y Defensa tal responsabilidad. Además, el empleo de paramilitares abre espacio para el surgimiento de grupos armados ilegales bajo los cuales el Estado no tiene control, pudiendo colocar en riesgo su estabilidad y aumentar la violencia interna.

Si la Alba fuera ampliada para el subcontinente, ¿cómo conciliar tales preceptos con el Estado de derecho que existe en los demás países? Por ejemplo, en el caso de Argentina, la presencia de las Fuerzas Armadas más allá de la defensa territorial externa, es expresamente vetada. En la misma dirección, la Carta brasileña de 1988 prohíbe la organización de milicias, aunque éstas no estén militarizadas.

En cuanto a la construcción de bases militares en territorio extranjero, con financiamiento venezolano, fue conciliada con Bolivia la construcción de cuatro bases militares en regiones fronterizas de aquel Estado. También está prevista la construcción de un puerto fluvial en Puerto Quijarro, zona productora de cereales, así como la edificación de un fuerte militar en Riberalta, municipio del departa-

mento de Beni, en el norte del país, ambos próximos a la frontera con Brasil. Esas iniciativas han sido encaradas como el primer paso de Hugo Chávez para formar una 'línea perimetral' o cordón sanitario, que separe a Venezuela de países con simpatías con Estados Unidos (Noguera, 2007: 19 y 2007b: 6).

Consideraciones Finales

La propuesta de alianza militar para la defensa común presentada por Hugo Chávez ya provocaba reacciones en la comunidad regional desde sus primeros anuncios, aunque el proyecto no era completamente conocido. En el ámbito nacional, la propuesta incentivó a la sociedad venezolana a discutir y sugerir políticas de defensa para la región con la participación de diversos sectores; lo que sin duda denota el nivel de responsabilidad y compromiso de la sociedad venezolana con la política de defensa de su país y de la región.

En el ámbito regional, su propuesta recibió apoyo de Brasil que, al principio, como relata Pérez (2006: 25), también anunció la propuesta de un proyecto para crear una Fuerza Armada sudamericana en un seminario realizado en Brasilia, en noviembre del 2006. El proyecto brasileño tenía como objetivos: defender los recursos naturales de la región, evitar invasiones militares, disuadir la presión sobre los países sudamericanos y promover la acción coordinada de las políticas de defensa.

En el 2007, la indicación de Nelson Jobim, ministro de Defensa brasileño dio impulso a la constitución de un Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Las declaraciones del ministro apuntaron a que tal organismo fuese constituido en el ámbito de la Unión de Naciones Suramericana (Unasur). Entre sus objetivos estarían la intensificación del intercambio de alumnos en escuelas militares, participación conjunta en operaciones de paz, ayuda a regiones afectadas por desastres naturales, realización de ejercicios militares conjuntos y fomen-

to a la industria bélica. La propuesta fue aceptada por todos los miembros de la Unasur, excepto Colombia, en una reunión realizada en Brasilia en mayo del 2008. Colombia, después de dos meses de negociaciones bajo el liderazgo del presidente Lula, aceptó participar del CDS desde que “las decisiones tomadas en este órgano sean por consenso, que el CDS solo reconozca la fuerzas institucionales de cada país signatario y que en la declaración de principios o estatuto de Consejo conste el rechazo total a los grupos violentos, de cualquier origen” (Otálvora, 2008: 7).

Las alianzas estatales generalmente pretenden la seguridad mutua. Para alcanzar ese intento, la lógica de equilibrio de poder

[...] prevé que un Estado se asociará a quien quiera que [le] parezca más débil, ya que los Estados actuarán de forma para impedir a cualquier [otro] Estado desarrollar una preponderancia de poder. En la política internacional, alinearse al más fuerte acarrea el riesgo de pérdida de independencia (Nye, 2002: 76).

Si por un lado, Hugo Chávez se rehúsa a alinearse con Estados Unidos, por temer la pérdida de su independencia, por otro, opta por proponer una alianza militar entre los países de la Alba, que en tesis, son más débiles que Venezuela. Esa condición le da la oportunidad de ejercer liderazgo regional.

Pero lo que parece ser definitivo para la no concretización de ese pacto militar venezolano para la defensa común es la falta de consenso relativo a las amenazas contra las cuales debe defenderse. La disensión resulta, principalmente, de la posición de los países sudamericanos frente a la presencia, o no, de la superpotencia del norte en la región. Eso porque aquellos que aceptan su ayuda, sea financiera o militar, acaban por adoptar también su agenda referente a las amenazas regionales. Por otro lado, están los países que recusan la ayuda de Estados Unidos y su injerencia en asuntos internos sin confron-

tarlo, adoptando una postura pragmática en relación a ese país y un concepto de amenaza vuelto hacia los problemas regionales. Finalmente para otros países aún la principal amenaza para la región es la injerencia e influencia norteamericana en asuntos de defensa y seguridad en países latinoamericanos. Mathias (2003: 129-33) observa que los principales temas de la agenda de seguridad para los países sudamericanos continúan siendo dictados por Estados Unidos, a ejemplo de lo que acontecía en el período de la Guerra Fría, por medio de la Doctrina de Seguridad Nacional. Después de la caída del muro de Berlín, la subordinación estratégica a Estados Unidos es apenas más escamoteada, mas no por eso menos incisiva.

Frente a las visiones tan dispares en relación a qué incorporar como amenaza, se vuelve impracticable la adopción de una política de defensa común regional. La postura venezolana de repudio a Estados Unidos parece ser el factor principal de fragmentación de la región, comportamiento no percibido en la propuesta brasileña en el ámbito de la Unasur, pudiendo ser este el motivo de su mayor aceptación entre los países sudamericanos. Todo indicia que el mandatario venezolano tendrá que hacer algunas concesiones y articulaciones para conseguir integrar toda América del Sur y Central en torno de un proyecto de defensa común que permita y garantice la denominada segunda independencia de la región.

Bibliografía

- Altmann, Alba (2008). “¿Um proyecto alternativo para América Latina?”. *Real Instituto Elcano, ARI*, No. 17. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/America+Latina/ARI17-2008
- Benavente, Urbina y Julio Cirino (2005). “Cuba - Venezuela, el puño caribeño que se cierne sobre el hemisferio”. Presentado en el seminario Cuba: ¿Sucesión o Transición?, 26 octubre, Madrid, España.

- Carlsen, Laura (2008). "Barack Obama e a América Latina". *Le Monde Diplomatique Brasil*. Disponible en: <http://diplo.org.br/2008-09,a2583>
- Chávez, Hugo (2004). "Condiciones políticas de la integración militar latinoamericana". En *La Integración Militar Del Bloque Regional de Poder Latinoamericano*, Heinz Dieterich, organizador, pp. 7-25. Caracas: Venezuela.
- "Chávez propõe pacto militar na ALB". *O Estado de Sao Paulo*. Disponible en: <http://ces.fgvsp.br/index.cfm?fuseaction=noticia&IDnoticia=81719&IDidioma=1>.
- Deutsch, Karl (1966). *Integración y Formación de Comunidades Políticas*. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina (INTAL).
- Dieterich, Heinz (2008). "Brasil, Argentina y Venezuela constituyen un Bloque Regional de Poder Militar". *La Democracia*. Disponible en: <http://www.ladenocracia.es/Brasil-Argentina-y-Venezuela-constituyen-unBloque-Regional-de>
- Mathias, Suzeley (2003). "Brasil: interesse nacional e 'novas ameaças'". En *Novas ameaças: dimensões e perspectivas*, Mathias Suzeley y K. Soares, compiladores. Brasil: Sicurezza. pp. 125-56.
- Noguera, Zulayma (2007). "La cooperación Bilateral, las alianzas Estratégicas y sus implicaciones para la seguridad". Ponencia presentada en la Conferencia Subregional Retos Transnacionales: Aproximaciones para Cooperación en Defensa y Seguridad, julio, Lima, Perú.
- Nye, Joseph (2002). *Compreender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História*. Lisboa: Gradiva.
- Otálvora, Edgar (2007). "Cooperación, integración o fusión militar en Suramérica". En *Venezuela en el contexto de la seguridad regional*, Carlos Romero Méndez y Edgar Otálvora, compiladores. Venezuela: ILDIS. pp. 43-57.
- (2007). "Cooperación, integración o fusión militar en Suramérica". *Policy Paper*, No.14. Caracas: Friedrich Ebert Stiftung.
- (2008). *La diplomacia militar en Suramérica: Alianzas y Rupturas en 2008*. Caracas: ILDIS. Disponible en: <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocumentoEdgarotalvoraFinal.pdf>
- Pagliari, Graciela (2006). "Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais". *Revista Brasileira de Política Internacional*, No. 49, Vol. 1, pp. 26-42.
- Palma, H. (2007). "Integración y Seguridad". En *Integración, Seguridad y Conflictos en La Subregión Andina*, varios autores, Quito: ILDIS. pp. 67-76
- Pereira, Paulo (2009). "Estados Unidos e América Latina no governo Obama: estratégias de segurança continental". Ponencia presentada en the annual meeting of the ISA – ABRI Joint International Meeting, Pontifical Catholic University, 22 de Julio, en Río de Janeiro, Brasil. Disponible en: http://www.allacademic.com/meta/p380976_index.html. Visitado: 20-03-2010.
- Pérez, Fidel (2006). "La reelección del factor Chávez. Análise de Conjuntura", *OPSA*, Vol. 1, No. 10, diciembre. Disponible en : http://observatorio.iuperj.br/pdfs/13_observador_topico_Observador_v_1_n_10.pdf Visitado: 15-01-2009.
- Rojas, Francisco (2005). "Panorama da segurança na América do Sul". *Revista Diplomacia, Estratégia e Política*, enero-marzo, pp.53-77.
- Serbin, Andrés (2008). "Hugo Chávez: liderança e polarização". En *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América Latina*, Luis Ayerbe, organizador. São Paulo: UNESP. pp. 117-151
- Serrano, María y S. Ortega, (2008). Chávez propone crear Consejo de Defesa Militar del Alba ante agresiones extranjeras. Disponible en: <http://www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?t=2462&> Visitado: 03-12-2008.
- UNEFA, PARLATINO y FRECIMIBOL (2006). "Declaração final". Seminário Latinoamericano sobre segurança regional, integração e forças armadas, 19 julio. Disponible en: [www.parlatino.org/archivo/news - cont. php?id = 1775&lg=pt](http://www.parlatino.org/archivo/news-cont.php?id=1775&lg=pt) (Visitado: 15-01-2009).
- Vargas, Alejo (2008). "Fuerzas Armadas y Gobiernos de Izquierda en América Latina". Disponible en: [http://www.ndu.edu/chds/ SRCpanama08/PDFpapers/VargasA-Col.pdf](http://www.ndu.edu/chds/SRCpanama08/PDFpapers/VargasA-Col.pdf) Visitado: 15-01-2009.
- Venezuela Constituição (1999). "Constitución de la República Bolivariana de Venezuela", 30 de diciembre. Disponible en: <http://www.constitucion.ve/documentos/ConstitucionRBV1999-ES.pdf>

El Mercosur agrario: ¿integración para quién?

Agrarian Mercosur: Integration for Whom?

Agostina Costantino

Licenciada en Economía por la Universidad Nacional del Sur (UNS). Becaria en investigación en la UNS, Argentina

Correo electrónico: agoscostantino@gmail.com

Francisco Cantamutto

Profesor de la Universidad Nacional del Sur, Argentina.

Correo electrónico: franciscojcantamutto@gmail.com

Fecha de recepción: abril 2010

Fecha de aceptación: junio 2010

Resumen

Se estudian en este trabajo los efectos sobre la estructura agraria de la formación del Mercado Común del Sur (Mercosur). Este proceso de integración regional fue guiado por la perspectiva política del realismo periférico y dentro de un marco de regionalismo abierto, lo que consagró la apertura comercial como el aspecto más desarrollado del nuevo bloque. Este proceso tendió a favorecer a los grandes capitales. En el agro, en cambio, la agricultura familiar empezó a ser desplazada y a reforzarse un modelo concentrador y latifundista caracterizado por los monocultivos orientados a la exportación y organizados sobre relaciones capitalistas de producción.

Palabras clave: integración regional, agronegocios, estructura agraria, trabajo rural.

Abstract

In this work, we study the effect of the formation of the Southern Common Market (Mercosur) on the agrarian structure. This process of regional integration was guided by the peripheral realism political perspective and within the framework of open regionalism which consecrated open markets as the most developed aspect of the new block. This process tended to favor large capital. In the countryside, on the other hand, family farms began to be displaced and the large landholding model to be reinforced, characterized by monocultures oriented to export, a model organized according to capitalist production relations.

Key words: regional integration, agribusiness, agrarian structure, rural labor.

A fines de los ochenta, tuvieron lugar los acuerdos que derivaron en la creación del Mercosur. En un artículo del año 2001, Guillermo Neiman y otros (2001) realizaron un estudio comparativo de las estructuras agrarias de los países que en aquel entonces iban a comenzar este proceso de integración (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay). Los principales hallazgos encontrados muestran dos situaciones contrastantes: por un lado, Argentina y Uruguay compartían similitudes en relación a la baja proporción de pequeñas explotaciones (menos de 10 hectáreas), así como una baja participación de trabajo familiar con una alta de trabajo asalariado; y por el otro, Brasil y Paraguay, con una participación de explotaciones de menos de 10 hectáreas en casi el 90% sobre el total, con un alto porcentaje de trabajadores familiares por explotación y uno bajo de trabajadores asalariados.

A más de una década entre los censos utilizados en aquel trabajo y los últimos disponibles, se puede intentar evaluar los efectos de la integración sobre la estructura agraria. En este sentido, nos proponemos en este trabajo dos objetivos. Por un lado, analizar las consecuencias que ha tenido este proceso de integración sobre la dinámica de la agricultura familiar y el mercado de trabajo rural usando información de los censos agropecuarios de los cuatro países. Por otro lado, resulta interesante comprobar la persistencia o no de las situaciones contrastantes encontradas a principios de los noventa entre Argentina y Uruguay, por un lado, y Brasil y Paraguay por el otro. Se trata, entonces, de un abordaje empírico, que no intenta dirimir (no por falta de relevancia) sobre los grandes debates teóricos. El estudio, asimismo, busca describir grandes cambios operados en este período, sin ahondar en la multiplicidad de matices subnacionales que pudieran existir.

Consideramos que, en términos generales, existe una fuerte asociación entre la estructura agraria de un país, el tipo de producción predominante y las relaciones sociales de producción que en ella se establecen. Por ello es que,

luego de resumir el derrotero de la integración regional para estos países, haremos un esquemático análisis de su dinamismo exportador, con el fin de relacionarlo luego con los cambios producidos en la estructura agraria y en las relaciones sociales de producción de los países del Mercosur. Al final se presentan algunos comentarios generales.

La integración regional

Para comprender la dinámica del sector rural debe considerarse el sistema económico que éste integra. Aún en el marco de la actual etapa de mundialización del capital productivo, la regulación del espacio de valorización sigue siendo en primera instancia nacional, por motivos políticos, culturales, etc. (Astarita 2006). Sin embargo, las economías nacionales se ven compelidas –por los capitales transnacionales y sus voceros– a articularse de modos complejos para sostener la creación y reserva de valor a nivel mundial. Esto afecta particularmente a los sectores productivos que son capitales reguladores en cada país, los cuales procuran imponer los términos domésticos de aquella valorización a escala mundial (régimen y valor del tipo de cambio, condiciones de contratación de mano de obra, etc.) que les sean convenientes. En países periféricos, como los del Mercosur, muchos de estos capitales se encuentran ubicados en la producción agropecuaria (Félez y Chena, 2006). La imposición de condiciones que los beneficie, definen el contexto institucional en el que el sector se desenvuelve. Así, la necesidad de una fracción de capitalistas, de valorizar su producción a escala regional, se puede tornar en acuerdos internacionales y definir la nueva estructura en que se desenvolverá el sector al que pertenecen. De este modo, es posible observar mejoras en las balanzas comerciales de países periféricos obtenidas sobre la base de una reconversión capitalista de la producción (Shaikh, 2006).

Resulta significativo mencionar entonces que la profundización de los mercados aparece como una pulsión –no exenta de contradicciones y resistencias– que presiona al mundo rural a adoptar una organización capitalista de la producción, como medio (precario) de supervivencia de la unidad productiva. A medida que los mercados se amplían y profundizan sobre la base de la integración regional (quitando aranceles, homogeneizando legislación, etc.), se espera un aumento de la demanda de ciertos productos, que impulsaría un crecimiento de las exportaciones. El crecimiento sostenido de las ventas externas requiere (si las condiciones domésticas de vida no varían demasiado) un aumento de la producción. El crecimiento ‘sostenido’ de la producción requiere de incrementos en la productividad de las explotaciones, probablemente basado en un proceso de expulsión de mano de obra (debido a la aplicación de nuevas tecnologías y modelos de gestión), sumado a una tendencia a la asalarización de la mano de obra remanente. Esto es lo que intentan las empresas y por ello creemos que la integración, al fomentar el crecimiento basado en exportaciones, impulsa los agronegocios.

En la historia reciente, los países de nuestra región han atravesado diversos intentos de integración económica. Los antecedentes de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) coinciden temporalmente con la declinación en los países latinoamericanos del régimen de acumulación ligado a la sustitución de importaciones liderada por los Estados y su acercamiento hacia el ‘apertura’. Desde entonces América Latina se empezó a concebir como una parte del mercado mundial, un escalón hacia una apertura más general (Vacchino, 1987: 31). En este marco aparecerán en 1986 los acuerdos entre los presidentes Alfonsín (Argentina) y Sarney (Brasil).

Ya bajo la hegemonía del Consenso de Washington, se gestó por esos años un clima

de liberalización masiva, impulsado desde los organismos multilaterales. La llegada de capitales sirvió de incentivo para la aplicación de reformas tendientes a la conformación de un mercado mundial. En este marco, proliferaron los acuerdos preferenciales de comercio y se redujo, de manera general, la protección. Se viró hacia un *regionalismo abierto*, es decir, se buscó integrar ‘algunas’ economías que permitan aumentar la productividad de ‘algunos’ productos vía economías de escala (en este caso, aquellos que poseían ventajas comparativas), con miras a abrir completamente las economías y que dichos productos puedan competir a nivel mundial. Se sostenía además que la ampliación de los mercados generaría oportunidades de inversión para los capitales externos, lo cual reforzaría el crecimiento. Estos acuerdos se efectuaron bajo la perspectiva política del *realismo periférico*, que indicaba un giro pragmático sobre la concepción de integración, no enfrentada a los intereses de las grandes potencias sino subordinada a ellos (Musacchio 2007: 126-127).

El Mercosur debía unificar las relaciones en base al multilateralismo y acabar con la negociación por productos, para enfocarse en una liberalización general a través de la aplicación de un cronograma de rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas (con posibles excepciones). Debido a presiones sectoriales, algunas protecciones se mantuvieron o incluso reforzaron, siendo el sector azucarero y el automotriz los más significativos (Chudnovsky y otros, 1996: 157-181). No obstante, según la Secretaría General del ALADI (2006), el 90% del comercio intrabloque está libre de gravámenes. Se creó un arancel externo común, aunque, en 2010, aún quedan 100 excepciones para Paraguay y Uruguay, y 80 para Argentina y Brasil. Comentamos a continuación el despegue exportador de la región.

Dinamismo exportador del Mercosur

En primer lugar, es relevante señalar que los intercambios del Mercosur están guiados por el peso de Argentina y Brasil. En 1989-1990 ya representaban el 76% del comercio total de la región y el 64% del comercio agrícola; en 2006, sus participaciones se habían elevado al 93% y 76%, respectivamente. Por lo tanto, el peso de los dos países marca sustancialmente el devenir del bloque.

En segundo lugar, pareciera que la importancia del bloque como destino de exportaciones guarda una relación inversa al tamaño del país: mientras Paraguay y Uruguay destinan entre un tercio y más de la mitad de sus exportaciones a este espacio (dependiendo del año); Argentina lo hace entre un sexto y un tercio, y Brasil apenas entre un veinteavo y un sexto. De cualquier modo, salvo para Uruguay, el bloque es un destino privilegiado luego de casi dos décadas de integración: Paraguay ha aumentado su dependencia de este mercado en un 21%, Argentina un 55% y Brasil un 157%.

En relación a la importancia del Mercosur como destino de las exportaciones agrícolas de los socios, encontramos una trayectoria similar. En principio, y entre 1989-1990, son Uruguay y Paraguay los países que más dependen de este mercado, mientras que Argentina y Brasil guardan una distancia significativa. En estos últimos países, el Mercosur va a crecer en importancia entre 1994 y 1996, para luego caer a los niveles iniciales. Uruguay va a alcanzar su máxima dependencia en 1998, para caer

luego muy por debajo de su nivel inicial (básicamente, porque sus exportaciones al resto del mundo crecen exponencialmente a partir de 2002). Esto convalidaría la hipótesis de que este bloque de integración está concebido como una etapa en un salto exportador, sosteniéndose en un esquema de ventajas comparativas. Paraguay, por su parte, aumentó su dependencia del bloque: sería el caso que no logró tomar provecho de las reformas.

Según se constata en el Cuadro 1, las exportaciones agrícolas destinadas al mismo bloque han crecido a una tasa anual acumulada (TAA) levemente inferior a las destinadas al mundo (en el acumulado, estas últimas crecen un 33% más). Por otra parte, observando las exportaciones totales del bloque vemos que las dirigidas al interior del mismo han tenido un dinamismo muy superior a las destinadas al resto del mundo. Esto debido a que el patrón de intercambio en el bloque se está transformando crecientemente en uno industrial.

Hemos seleccionado en el Cuadro 2 las partidas del sector primario o las manufacturas de origen agropecuario (MOA) que tienen un mayor peso en la explicación de la variación total de las exportaciones totales al mundo de cada país¹.

En primer lugar, podemos observar que las partidas seleccionadas explican un porcentaje mucho mayor del crecimiento total de las exportaciones en Paraguay y Uruguay que en Argentina, siendo aún menor en Brasil, existiendo diferencias significativas (89% versus 22,6%). Estos datos pueden entenderse a la luz de las diferentes estructuras productivas: cuanto menos diversificada, mayor dependencia de exportaciones primarias o MOA.

En segundo lugar, es necesario marcar la importancia de la soja en sus diversas formas (porotos, pellets, aceites) dentro de las exportaciones totales, salvo el caso de Uruguay. La

Agregado	Destino	Variación 1989-1990 a 2006	
		Punta a punta	TAA
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	Mercosur	163%	6%
	Mundo	196%	7%
Exportaciones totales	Mercosur	547%	12%
	Mundo	309%	9%

Fuente: elaboración propia en base al Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior (BADECEL) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

1 Calculamos la importancia de cada partida en el crecimiento total de las exportaciones al año 2008 sopesando el crecimiento de la partida específica por su peso porcentual en el año base (1992).

Cuadro 2. Crecimiento de las exportaciones totales 1992-2008, según partidas seleccionadas.			
Partidas	Valor %	Partidas	Valor %
Argentina		Brasil	
Pellets de Soja	10,21	Porotos de Soja	6,27
Aceite de Soja	7,53	Carne aviar refrigerada	3,42
Porotos de Soja	6,77	Azúcar de caña o remolacha	3,02
Maíz	4,99	Carne bovina congelada	2,16
Trigo	3,16	Café y derivados	1,97
Aceite de Girasol	1,82	Pellets de Soja	1,71
Vino	1,06	Aceite de Soja	1,47
Carne Bovina refrigerada	0,98	Alcohol etílico	1,44
		Tabaco sin elaborar	1,16
<i>Total partidas escogidas</i>	<i>36,52</i>	<i>Total partidas escogidas</i>	<i>22,63</i>
Paraguay		Uruguay	
Porotos de Soja	36,01	Carne Bovina congelada	18,08
Pellets de Soja	12,62	Arroz	6,78
Aceite de Soja	12,20	Carne Bovina refrigerada	6,50
Carne Bovina congelada	9,12	Madera en bruto	4,05
Carne Bovina refrigerada	5,94	Cueros curtidos	3,98
Maíz	4,60	Leche elaborada	3,60
Otras oleaginosas	2,72	Malta	3,29
Aceite de Girasol	2,17	Quesos	2,84
Azúcar de caña o remolacha	1,42	Bovinos vivos	1,21
Carbón vegetal	1,07	Carne ovina o caprina	1,20
Arroz	1,03	Grasa de ovinos o caprinos	1,05
<i>Total partidas escogidas</i>	<i>88,90</i>	<i>Total partidas escogidas</i>	<i>52,59</i>

Fuente: elaboración propia en base a datos del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).

soja y sus derivados explican un 9,45% del crecimiento total de las exportaciones de Brasil, un 24,5% de las argentinas y un 60,8% de las de paraguayas.

Una tercera cuestión son las exportaciones de ganado vacuno y sus derivados, que mantienen una importancia menor en Argentina y Brasil, mientras que en Paraguay explican un 15% del crecimiento total. La diferencia está marcada por Uruguay, donde estos productos explican casi el 30% del dinamismo exportador nacional, dando cuenta de la apuesta de ese país en este negocio.

Por último, en Argentina mantienen relevancia los cultivos de trigo y maíz. Brasil tiene entre sus partidas primarias de mayor crecimiento y peso las carnes aviares y el azúcar, estando el café y el tabaco más relegados. En Paraguay tienen también relevancia el maíz, el

girasol y el azúcar. En Uruguay son significativos el arroz, la madera y los lácteos.

Todos estos elementos nos permiten aseverar el fuerte impulso que recibieron las exportaciones agrícolas a partir de la integración regional. Analizamos ahora sus efectos sobre la estructura agraria.

Algunas cuestiones metodológicas

Para el siguiente análisis se utilizó como fuente de información los censos agropecuarios de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, realizados durante la década del 2000 (Argentina 2002; Brasil 2006; Paraguay 2008; Uruguay 2000).

En relación a las categorías y definiciones utilizadas por cada país, consideramos que

existe la suficiente homogeneidad entre los distintos países para realizar comparaciones. Aunque Paraguay lo llama “finca” y Uruguay, “establecimiento”, todos coinciden en que la explotación agropecuaria es una unidad destinada total o parcialmente a la producción de bienes agrícolas, pecuarios o forestales bajo la dirección de una sola administración, independientemente de su forma jurídica.

Tanto Brasil como Paraguay incluyen además en esta definición a las “explotaciones sin tierra”, es decir, aquellas que no tienen el derecho al uso privado de ninguna fracción de tierra pero que se dedican a la cría de ganado o a la apicultura en tierras comunales o ejidales o al pastoreo en caminos públicos. Esta categoría se incluye en los cuadros pero no se tiene en cuenta a la hora de comparar ya que ni Argentina ni Uruguay recopilan este tipo de información².

Con respecto a los trabajadores rurales, también existe homogeneidad en la definición. En todos estos países se considera que un “trabajador permanente” (sea pariente o no del productor) es aquel que ha trabajado durante 6 meses o más en el periodo de referencia. La controversia en torno al tratamiento de los trabajadores familiares y los asalariados se desarrollará más adelante. Debido a la falta de datos sobre la edad de los trabajadores en el caso argentino, nos fue imposible realizar el análisis sociodemográfico comparable al realizado por Neiman (2001).

Ahora bien, es necesario hacer algunos comentarios respecto a los censos. En el caso de Argentina, el último censo agropecuario se realizó en el 2008, sin embargo utilizaremos para este trabajo el realizado en 2002 debido a que son varias las críticas metodológicas y procedimentales que pueden hacer al censo más reciente. En primer lugar, como señala Giarraca (2009), la operación censal comenzó en

junio del 2008, unos meses después del mayor pico de tensión del conflicto entre el gobierno y los productores agrícolas pampeanos³. Además, la superficie censada con respecto al censo del 2002 disminuyó un 36%, y el relevamiento se llevó a cabo solo entre los meses de junio a octubre –hay que tener en cuenta que son muchas las condiciones de producción, cosecha, labores que cambian en ese lapso–. Por último, es necesario recordar que el censo se realizó en medio de fuertes conflictos institucionales y políticos al interior del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), y que muchos de los que dirigieron los dos censos agropecuarios anteriores fueron desplazados de sus cargos en ese contexto.

En el caso del censo de Brasil también hay fuertes críticas. Oliveira (s/f) destaca que en el Censo Nacional Agropecuario del 2006 quedó sin censar el 36% de las tierras debido a que se trata de las “tierras fiscales baldías”, es decir, tierras ocupadas de hecho pero sin documentos legales de propiedad, lo cual las deja fuera de los relevamientos estadísticos. De hecho, las notas metodológicas del censo de Brasil definen como “sector censado” a “aquellos cuadros (urbanos o rurales) cuyo perímetro comprenda los límites territoriales *legalmente* definidos y establecidos por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) para fines estadísticos” (IBGE, 2006, cursivas añadidas).

Comparando el último censo con el anterior se observa, según Oliveira, cómo los técnicos del IBGE intentaron ocultar al máximo los datos de la estructura de propiedad de la tierra, principalmente las variables por estrato del tamaño de las explotaciones. O sea, los estratos de las explotaciones más grandes llega-

2 Argentina incluye a las “explotaciones sin límites definidos”, que comprenden tanto a los campos de comuneros como a las comunidades indígenas y a los parques nacionales (que no realizan actividades agropecuarias).

3 Lo que se conoció como “conflicto del campo”, en 2008, surgió como una protesta de los productores sojeros en contra de las retenciones a las exportaciones de este cultivo impuestas por el gobierno. Sin embargo, el clima de protesta fue aprovechado también por los pequeños productores y los productores de la zona semiárida pampeana para reclamar por políticas diferenciales que les permita afrontar los problemas de sequía y rentabilidad.

ban, en el censo anterior, a las 100 000 *ha*, mientras que en el último censo llegan a “2500 y más”. También se dejó de divulgar varios productos agrícolas por estrato de área total. De esta manera se impidió los estudios según este criterio, los cuales revelan el carácter de la propiedad privada de la tierra. Esto representó un problema para los fines de nuestro trabajo ya que nos dificultó la comparación con el resto de los países del Mercosur y con el censo anterior de Brasil. Sin embargo, y debido a que la información estadística censal es indispensable para nuestro trabajo, intentamos sortear estas dificultades bajo la idea de que las mismas no harían más que profundizar las tendencias que encontráramos con la información disponible. Es decir, si la información disponible nos muestra que desde el censo anterior se produjo en Brasil una concentración de la estructura agraria, dadas las características en la que la información fue recolectada y tabulada, deberíamos interpretar que la estructura agraria se concentró aún más de lo que los números ‘nos dicen’.

Con relación al censo agropecuario de 2008 en Paraguay, existieron algunas denuncias de irregularidades (por ciertos sesgos políticos del gobierno de Duarte Frutos) que detuvieron el relevamiento de datos. Relanzado en noviembre de ese año, se forma una alianza con ciertas organizaciones para ‘garantizar neutralidad’ en los datos. Sin embargo, dichas organizaciones (Unión de Gremios de la Producción, Asociación Rural del Paraguay y Asociación de Productores de Soja) están ligadas a la gran producción rural, por lo que algunos críticos han señalado que no tiene nada de extraño que en el censo hayan desaparecido masivamente los productores sin tierra, por ser éste un problema históricamente negado por aquellas organizaciones. Nuevamente, esperamos que nuestras apreciaciones respecto de la concentración de tierras estén subestimando la dinámica real del problema.

Para el censo de Uruguay no encontramos objeciones metodológicas semejantes.

La estructura agraria

Para los cuatro países miembros del Mercosur, los años entre los censos significaron una pérdida de casi el 15% de las explotaciones, tanto de las de menor tamaño como las más grandes. Solo las explotaciones de tamaño medio (de 1000 *ha* a menos de 5000 *ha*) experimentaron un crecimiento del 10%. Veamos qué ocurrió adentro de cada uno de los países (ver Cuadro 3, página siguiente).

En Argentina, cayó en el periodo intercensal el total de explotaciones. Sin embargo, esta caída es más fuerte en las pequeñas y medianas explotaciones: todo el rango de explotaciones de menos de 1000 *ha* disminuyeron un 23,5% en promedio. Si bien la desigual distribución de las explotaciones se mantuvo a lo largo del periodo analizado, podemos observar que la participación en la superficie total de aquellas explotaciones de 10 *ha* a menos de 100 *ha* disminuyó de 3,5% a 2,7%. Asimismo la superficie que ocupan aquellas de 100 *ha* a 1000 *ha* también cayó de un 20% a un 19,2%. Mientras tanto, las explotaciones grandes aumentaron su participación de un 40,3% en el censo anterior a un 42% en este último censo. Es decir, menos explotaciones pequeñas y medianas y más cantidad de explotaciones grandes reflejan las consecuencias sobre la distribución de las tierras que ha tenido, en los últimos años, la generalización de la producción de soja para la exportación en Argentina. Esto, principalmente, en la región pampeana y el norte grande argentino, lugares donde se encuentra la mayoría de las explotaciones que han sufrido cambios .

4 La disminución de explotaciones en la región pampeana explica el 66% de la correspondiente disminución respecto al total del país (resultados definitivos del Censo Nacional Agropecuario (CNA 02), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA).

Cuadro 3. Cantidad de explotaciones por tamaño, según países.				
País	Tamaño de las explotaciones	Cantidad		
		Último censo	Censo anterior	Variación %
		Cantidad	Cantidad	
Argentina	Sin límites definidos	25.989	42.864	-39,4%
	Menos de 10	63.621	88.737	-28,3%
	De 10 a menos de 100	108.501	146.209	-25,8%
	De 100 a menos de 1000	96.266	115.956	-17,0%
	De 1000 a menos de 5000	22.877	21.254	7,6%
	De 5000 a menos de 10000	3.373	3.339	1,0%
	Más de 10000	2.787	2.862	-2,6%
	Total	297.425	378.357	-21,4%
Brasil	No tiene	255.024	s/d	s/d
	Menos de 10	2.477.071	3.064.822	-19,2%
	De 10 a menos de 100	1.971.577	2.160.340	-8,7%
	De 100 a menos de 1000	424.906	517.431	-17,9%
	De 1000 a menos de 2500	31.899	44.748	-28,7%
	Más de 2500	15.012	5.663	165,1%
	Total	4.920.465	5.793.004	-15,1%
Paraguay	No tiene	774	7.962	-90,3%
	Menos de 10	183.447	181.393	1,1%
	De 10 a menos de 100	87.479	105.319	-16,9%
	De 100 a menos de 1000	13.222	9.307	42,1%
	De 1000 a menos de 5000	3.443	2.356	46,1%
	De 5000 a menos de 10000	684	533	28,3%
	Más de 10000	600	351	70,9%
	Total	288.875	299.259	-3,5%
Uruguay	Menos de 10	13.346	11.051	20,8%
	De 10 a menos de 100	22.699	22.760	-0,3%
	De 100 a menos de 1000	17.052	16.975	0,5%
	De 1000 a menos de 5000	3.750	3.811	-1,6%
	De 5000 a menos de 10000	228	195	16,9%
	Más de 10000	56	24	133,3%
	Total	57.131	54.816	4,2%
Mercosur	Menos de 10	2.746.838	3.346.003	-17,9%
	De 10 a menos de 100	2.190.256	2.434.628	-10,0%
	De 100 a menos de 1000	551.446	659.669	-16,4%
	De 1000 a menos de 5000	61.969	72.169	-14,1%
	De 5000 a menos de 10000	61.969	7.605	714,8%
	Más de 10000	3.443	5.362	-35,8%
	Total	5.615.921	6.525.436	-13,9%

En el caso de Brasil, si bien las explotaciones de menos de 10 *ha* siguen representando poco más de la mitad de las explotaciones y junto con las de menos de 100 *ha* superan el 90%, todas las explotaciones de menos de 2500 *ha* sufrieron una fuerte disminución. Entre las de mayor disminución se encuentran las más pequeñas, de menos de 10 *ha*, que cayeron un 19,2%, al mismo tiempo, cayó la superficie que ocupaban, de un 3% a un 2,4%. En contraposición a esta caída, en casi todos los estratos de tamaño, se observa un considerable aumento (de más del 165%) en las explotaciones más grandes, en tanto que todas las explotaciones de más de 1000 *ha* aumentaron la superficie que ocupaban de un 40% a más del 44%. Entonces, aunque se mantiene la estructura de muchas unidades pequeñas con baja representación en el total de las tierras y muy pocas unidades grandes que ocupan la mayor parte del territorio, se ha profundizado aún más la concentración. Esto porque ha caído la cantidad de explotaciones pequeñas y aumentado las explotaciones más grandes (ligadas a la producción para la exportación y la producción de caña de azúcar para biodiesel).

En Paraguay, al igual que en el censo anterior, las explotaciones de menos de 10 *ha* siguen representando más del 60% del total y, al igual que en Brasil, las de menos de 100 *ha* representan más del 90% del total. Sin embargo, la cantidad de explotaciones de menos de 10 *ha* creció levemente (1,1%)⁵. Por otro lado, en el resto de los estratos más grandes aumentó mucho la cantidad de explotaciones. Con todo, las explotaciones de más de 10 000 *ha* siguen ocupando más del 40% del total de las tierras, mientras que las explotaciones más pequeñas disminuyeron la porción de superfi-

cie que ocupaban. Las explotaciones menores a las 10 *ha* pasaron a ocupar un 2,1% (en el censo anterior ocupaban el 2,8%) y las de 10 a 100 *ha* un 5,7% (en el censo anterior, 9,1%).

En el caso de Uruguay, la mayor cantidad de explotaciones se sigue concentrando en el rango de menos de 1000 *ha*. De hecho, el número de explotaciones de menos de 10 *ha* aumentó casi un 21%. Sin embargo, según Fernández Aguerre (2001), en Uruguay desaparecieron casi un 36% de las unidades del agro desde su máximo histórico en 1956 y el leve repunte registrado en el año 2000 puede deberse a que ese año se agregaron al censo 3000 predios que no tenían producción. Además, las explotaciones más pequeñas siguen ocupando, al igual que en el censo anterior, un 0,4% de la superficie total de tierras. Esto quiere decir que el tamaño medio de las mismas se vio disminuido. Por otro lado, se destaca también la mayor cantidad de grandes explotaciones; en particular, las de más de 10 000 *ha* aumentaron más de un 133%, al mismo tiempo que, en total, las explotaciones de más de 5000 *ha* pasaron de ocupar el 10% de las tierras en el censo anterior a casi el 15% en este último.

El trabajo rural en el Mercosur

Según los censos agropecuarios de los países, el agro en el Mercosur ocupa a más de 18 millones de personas entre trabajadores familiares y asalariados. Sin embargo, con respecto al último censo esta cifra disminuyó casi un 20% y, a pesar que la cantidad de explotaciones también disminuyó, vemos que la cantidad de trabajadores permanentes por explotación también cayó, de 3,5 a 3,3. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que las fuentes de información utilizadas distan de reflejar la verdadera cifra de los 'trabajadores del agro'. En un trabajo de Villulla (2009) para el caso argentino, se hace un exhaustivo repaso de las falencias que presentan los censos agropecuarios en

5 En el censo anterior se registran 7962 productores sin tierra, mas en el último censo esta cifra baja brusca-mente a 774. Podría pensarse que muchos de estos productores son los que explican el aumento en la cantidad de pequeñas explotaciones, por haber sido censados como microfundistas en lugar de como productores sin tierra.

Cuadro 4. Trabajo rural en el Mercosur, por país.

País	Total trabajadores	Total explotaciones	Trabajadores por explotación
Argentina	775.296	297.425	2,6
Brasil	16.567.544	4.920.465	3,4
Paraguay	918.728	288.875	3,2
Uruguay	157.009	57.131	2,7
Mercosur	18.418.577	5.563.896	3,3

Fuente: censos agropecuarios

relación a esta cuestión. En particular, se puede mencionar: a) la cifra del 'total de trabajadores' tiende a subestimarse, ya que la tercerización de tareas es generalizada, y muchos productores, en lugar de contratar directamente a los trabajadores, suelen pactar con contratistas de maquinarias que se encargan de ello; (b) considerando los trabajadores permanentes se deja de lado a la enorme cantidad de trabajadores transitorios, que trabajan en las principales producciones regionales del país; (c) los productores tienden a subdeclarar la cantidad de trabajadores; y (d) el 'verdadero' trabajo de los productores o patrones, en muchos casos, puede no estar relacionado en lo absoluto con el trabajo directo en la explotación, sino que simplemente cumplen funciones administrativas o gerenciales. Esto último tiende a sobreestimar la cantidad de trabajadores, en la categoría de 'trabajadores familiares' (ver Cuadro 4).

A pesar de estos obstáculos, haremos una primera aproximación utilizando los censos agropecuarios, para luego analizar en detalle cada una de las categorías. Si observamos cada país, veremos que se mantienen los mismos patrones de ocupación que en el censo anterior; es decir, Argentina y Uruguay muestran un patrón más extensivo de ocupación (en promedio ocupan 2,6 personas por predio), mientras que Brasil y Paraguay presentan un patrón más intensivo (ocupando a 3,4 y 3,2 trabajadores respectivamente).

Salvo el caso de Argentina, que tendió a acentuar su patrón (los trabajadores por explotación cayeron de 2,7 a 2,6), en el resto de los países los nuevos datos parecen alejarse de sus respectivos patrones previos. Uruguay aumentó un 6% la cantidad de trabajadores por explotación, probablemente por la mayor difusión de la actividad ganadera (típicamente mano de obra intensiva) y forestal, orientadas a la exportación. Por otro lado, en Brasil y en Paraguay ha disminuido en promedio un 5% la cantidad de trabajadores. En este último, probablemente la explicación se deba al aumento de las actividades de naturaleza más extensiva orientadas a la exportación, como los cultivos de soja (ver Cuadro 2).

El trabajo familiar

Para el total del Mercosur, la participación de los trabajadores familiares cayó un 8,5%, lo que es coherente con lo sostenido aquí respecto de la integración guiada por el *regionalismo abierto*. La generalización de los agronegocios requerida para ello, necesita de una cantidad cada vez mayor, en términos relativos, de mano de obra asalariada en detrimento de la familiar. Al mismo tiempo que es cada vez más común que los productores se vean obligados a vender su fuerza de trabajo para completar su reproducción o, en el mejor de los casos, la de su explotación.

Brasil y Paraguay son quienes explican el comportamiento ocurrido a nivel del bloque, ya que la participación de los trabajadores familiares cayó un 9,6% y un 2,4% respectivamente. En cambio, tanto en Argentina como en Uruguay, según los censos agropecuarios, la participación de estos trabajadores aumentó un 6,4% y un 12,7% respectivamente, tratándose de un aumento no sólo en términos relativos sino también en términos absolutos. Esto parece contradecir lo dicho respecto de la desaparición de pequeñas y medianas explotaciones y la profundización de la concentra-

Cuadro 5. Trabajo familiar en el Mercosur, por país.							
País	Total de trabajadores	Productor		Solo familiares		Total trabajadores familiares	
		Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Argentina	775.296	340.735	43,90	204.457	26,40	545.192	70,30
Brasil	16.567.544	1.739.765	10,50	11.061.414	66,80	12.801.179	77,30
Paraguay	918.728	217.642	23,70	605.769	65,90	823.411	89,60
Uruguay	157.009	57.653	36,70	41.931	26,70	99.584	63,40
Mercosur	18.418.577	2.355.795	12,80	11.913.571	64,70	14.269.366	77,50

Fuente: censos agropecuarios.

ción. No obstante, estas cifras deben tomarse con cautela. Es necesario preguntarse quiénes son los trabajadores familiares efectivos, es decir, quienes verdaderamente trabajan la tierra. Las notas metodológicas de los cuatro censos coinciden en que el 'productor' es quien cumple las funciones de administrar los recursos de la explotación y tomar las decisiones técnicas y económicas, siendo o no propietario de la tierra⁶. Si bien esta categoría no distingue entre los productores que realizan esta tarea *in situ* de quienes la delegan en capataces o contratistas, podríamos suponer que esta definición se acerca más a la de un administrador que a la de un trabajador rural.

En el ya citado trabajo de Villulla (2009) se realiza un interesante ejercicio, utilizando para la región pampeana en Argentina el Censo Nacional de Población y Vivienda⁷, se comprueba que existe una fuerte asociación entre la condición de trabajadores asalariados y

familiares dependientes respecto de los trabajos de producción directa. Por falta de datos disponibles quedará para otro trabajo hacer este ejercicio para el Mercosur; pero si tenemos en cuenta estos resultados, podemos afirmar que el porcentaje de trabajadores familiares es sensiblemente menor al que arrojan los censos agropecuarios. Teniendo en cuenta esta suposición y admitiendo que cierta proporción de los productores efectivamente sí realizan trabajos de producción directa, la participación de los trabajadores familiares tanto en Argentina como en Uruguay caería drásticamente (ver columna "Solo Familiares" del Cuadro 5).

El trabajo asalariado

Según discutimos antes, el total de trabajadores en el Mercosur y la cantidad de trabajadores familiares disminuyó desde los inicios del proceso de integración. Contrariamente, tanto en términos absolutos como relativos, la cantidad de trabajadores asalariados prácticamente se ha duplicado entre los años de los censos. La participación de trabajo asalariado sobre el total aumentó de 11,6% a 22,4% y en términos absolutos de 2 644 146 a 4 133 853. Podríamos arriesgar como explicación que el aumento en el tamaño medio de las explotaciones en el Mercosur hizo que aumentara la contratación de mano de obra permanente.

6 En el censo agropecuario de Argentina de 1988, se definió como productor aquel que realizaba trabajos directos. Es por ello que Neiman en su trabajo considera a los productores como trabajadores familiares. Esta definición cambió en el censo de 2002.

7 El argumento para usar esta fuente es que en el Censo de Población la unidad de empadronamiento son las personas y no las explotaciones –como en los censos agropecuarios–. Esto permite tener una idea más acabada de la mano de obra asalariada y no asalariada en el agro. Además brinda información respecto a qué tipo de actividades realizan los familiares del productor y los trabajadores asalariados, aunque no brinda esta información respecto de los productores propiamente dichos.

Cuadro 6. Trabajo asalariado en el Mercosur, por país.			
País	Total de trabajadores	Trabajadores asalariados	
		Cantidad	%
Argentina	775.296	229.690	29,60%
Brasil	16.567.544	3.766.365	22,70%
Paraguay	918.728	81.754	8,90%
Uruguay	157.009	56.044	35,70%
Mercosur	18.418.577	4.133.853	22,40%

Fuente: censos agropecuarios

Claro que no en todos los países se da este notable crecimiento: es Brasil quien prácticamente explica lo sucedido a nivel del Mercosur. El porcentaje de trabajo asalariado en este país creció del 10,6% al 22,7%⁸.

Por otro lado, el aún elevado porcentaje de pequeñas explotaciones en Paraguay explica el casi insignificante aumento en el porcentaje de trabajadores asalariados de 8,2% a 8,9%, que se explica no tanto por el aumento en la mano de obra permanente (el aumento absoluto fue de 6 trabajadores), sino por la disminución en la cantidad de trabajadores totales.

Como era de esperarse de acuerdo a los resultados del apartado anterior, tanto en Argentina como en Uruguay disminuyó la cantidad de trabajo rural asalariado. En el primer caso, la caída no fue tan pronunciada (2,9%), mientras que en Uruguay la caída fue mayor (superó el 10%). Sin embargo, de nuevo, hay que ser cautelosos con estas cifras.

Como se dijo, el número de trabajadores rurales obtenido del censo agropecuario no tiene en cuenta la enorme cantidad de trabajadores asalariados empleados por contratistas, lo que podría explicar que las participaciones de los trabajadores asalariados estén subestimadas.

8 Este crecimiento podría estar ligado a la fuerte expansión que tuvieron en este país la cantidad de grandes explotaciones dedicadas a la producción de carne aviar y azúcar (ver Cuadro 2), que requieren de la contratación de mano de obra permanente.

Más aún, en el periodo analizado se produjo tanto una profundización de las políticas neoliberales, en ambos países, como cambios tecnológicos en el agro, que derivaron en la tercerización de muchas tareas por parte de los productores. Estos no podían acceder a las nuevas tecnologías y los ex arrendatarios capitalizados pasaron a convertirse en los llamados 'farmers contratistas' (Lódola, 2008). Observando los censos, vemos que en Uruguay más del 42% de la superficie es trabajada por contratistas, mientras que en Argentina la misma aumentó en más del 80% desde el censo anterior.

Comentarios Finales

Entendemos que no se puede comprender la dinámica del sector rural al margen del sistema económico en que se integra. En particular, hemos procurado aquí analizar el derrotero surgido de la integración regional guiada por las pautas del realismo periférico y el regionalismo abierto. La apertura generalizada que el Mercosur consolidó durante los noventa tendió a favorecer a los grandes capitales y la orientación exportadora de los negocios. Posteriormente, se intentó avanzar en un ordenamiento institucional, así como en el reconocimiento de ciertos desequilibrios productivos.

Si bien pudimos observar diferentes grados de dependencia respecto del Mercosur como mercado, todos los países han mostrado un significativo crecimiento de las exportaciones al bloque y al mundo. Mientras Brasil y Argentina evidencian una mayor diversidad productiva, Paraguay y Uruguay tienen una alta dependencia de las exportaciones ligadas al agro (el primero, además, depende de modo creciente del Mercosur como destino). Todos estos países muestran un crecimiento relevante en las exportaciones de las partidas ligadas a la producción rural (en particular, de soja y derivados) hacia el resto del mundo.

Esto ha tenido efectos sobre la estructura agraria. Se observó la desaparición de un 15%

de todas las explotaciones en los países del bloque. En todos ellos aparece un mayor número de explotaciones de mayor tamaño, que controlan una mayor parte de la superficie total. Además, en todos los casos, las unidades más pequeñas controlan una parte igual o menor de la superficie total respecto del censo anterior. Se mantiene el paralelismo entre las estructuras de Argentina y Uruguay, donde las unidades de hasta 100 *ha* representan poco más de la mitad de las unidades, así como de Brasil y Paraguay, donde éstas representan más del 90%.

Respecto a las relaciones sociales de producción, se observó una caída del orden del 20% de la cantidad de trabajadores rurales, que produjo una menor cantidad de trabajadores por explotación. Se mantienen entre los países los patrones de ocupación del censo anterior: Argentina y Uruguay muestran un patrón más extensivo de ocupación, mientras que Brasil y Paraguay siguen presentando uno más intensivo.

En tanto, la proporción de trabajo familiar para el total del Mercosur cayó, caída explicada por Brasil y Paraguay. Argentina y Uruguay muestran cierta anomalía, resultado de la dificultad para distinguir dentro del conjunto de los trabajadores familiares entre quienes realizan trabajos directos y quienes no. No obstante, se puede observar que, tanto en términos absolutos como relativos, la cantidad de trabajadores asalariados del Mercosur prácticamente se duplicó entre los censos.

Bibliografía

- Astarita, Rolando (2006). *Valor, mercado, globalización*. Buenos Aires: Kaicrón.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, República Oriental del Uruguay (2000). *Censo General Agropecuario 2000*. Uruguay: DIEA.
- Dirección de censos y estadísticas agropecuarias, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Paraguay (2008). *Censo Agropecuario 2008*.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística y Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (2006). *Brasil Censo Agropecuário 2006*.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos Argentina (2002). *Censo Nacional Agropecuario 2002*.
- Chudnovsky, Daniel y otros (1996). *Los límites de la apertura: liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente*. Buenos Aires: Alianza.
- Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur (COPROFAM) (2003). “Carta de Montevideo. Propuesta de la Coprofam al Consejo del Mercosur”.
- Féliz, Mariano y Pablo Chena (2006). “La crisis recurrente del desarrollo capitalista en la periferia. Una lectura desde Argentina”. En *Macroeconomía, grupos vulnerables y mercado de trabajo. Desafíos para el diseño de políticas públicas*, Asociación Trabajo y Sociedad / CEIL-PIETTE. Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad / CEIL-PIETTE. pp. 15-38.
- Fernández, Tabaré (2002). “Cambios en la estructura agraria del Uruguay entre 1951 y 2000: una aproximación descriptiva desde la distribución de la tierra”. *Estudios Sociológicos XX*, No. 59.
- Giarraca, Norma (s/f). *El fracaso del censo agropecuario*. Argentina.
- Lódola, Agustín (2008). “Contratistas, cambios tecnológicos y organizacionales en el agro argentino”. *CEPAL-Colección Documentos de proyectos*.
- Musacchio, Andrés (2007). “De la ALALC al Mercosur: la experiencia argentina”. En *Nación - Región - Provincia en Argentina. Pensamiento político, económico y social*, Mario Rapoport y Hernán Colombo, compiladores. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Neiman, Guillermo, Matías Berger y Andrea Álvarez (2001). “El trabajo agropecuario en

- el Mercosur: tendencias generales y diferencias nacionales”. En *Trabajo de campo: producción, tecnología y empleo en el medio rural*, Guillermo Neiman, compilador. Buenos Aires: Ediciones Ciccus. pp. 201-225.
- Oliveira, Arioaldo (s/f). “Os limites do novo censo agropecuário”. *Agência Petroleira de Notícias*, 8 febrero 2010.
- Secretaría del Mercosur (s/f). “Resoluciones del GMC y decisiones del CMC”. Disponible en: <http://www.Mercosur.int/>
- Secretaría General ALADI (2006). “Convergencia comercial de los países de América del Sur hacia la comunidad sudamericana de naciones. Aranceles y Comercio en Sudamérica: análisis de la convergencia hacia el libre comercio”. ALADI.
- Shaikh, Anwar (2006). *Valor, acumulación y crisis: ensayos de economía política*. Buenos Aires: Razón y Revolución.
- Vacchino, Juan Mario (1987). “Momentos claves en la historia de ALALC-ALADI”. *Revista de Integración Latinoamericana*, No. 126.
- Villulla, Juan (2009). “Problemas interpretativos alrededor de los cambios en la composición de la fuerza de trabajo en el agro pampeano de los 90”. En *Jornadas de Epistemología de las ciencias económicas*, FCE-UBA, Buenos Aires, Octubre.

Más allá de las ideologías. El comercio y las finanzas entre Argentina y Venezuela (2003-2008)

Beyond Ideology. Trade and Finance between Argentina and Venezuela (2003-2008)

Mariano Roark

Licenciado en Relaciones Internacionales por UNCPBA. Investigador del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL).

Correo electrónico: marianoroark@hotmail.com

Antonela Giglio

Licenciada en Relaciones Internacionales por UNCPBA. Investigadora del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL).

Correo electrónico: antonelagiglio@yahoo.com.ar

Fecha de recepción: abril 2010

Fecha de aceptación: julio 2010

Resumen

El presente artículo se propone analizar las relaciones bilaterales entre Argentina y Venezuela durante el período 2003-2008, con el objetivo general de brindar una aproximación al proceso de acercamiento económico desarrollado durante dichos años, estableciendo un análisis general acerca de las oportunidades y desafíos que implica el estrechamiento de vínculos entre estos dos países.

Palabras clave: Argentina, Venezuela, relaciones bilaterales, integración, comercio.

Abstract

This article offers an analysis of bilateral relations between Argentina and Venezuela during the period 2003-2008. The overall objective is to offer an approximation of how the countries have come closer together in matters of economic development during the years cited, establishing a general analysis of opportunities and challenges that the strengthening of ties implies for the countries involved.

Key words: Argentina, Venezuela, bilateral relations, integration, trade.

Introducción

Durante los últimos años, los vínculos entre Argentina y Venezuela han ocupado periódicamente un espacio relevante en las crónicas internacionales de los principales medios de comunicación nacionales e internacionales. Desde la primera visita protagónica de Hugo Chávez a Argentina en mayo de 2003, durante la asunción de Néstor Kirchner, las relaciones bilaterales con la República Bolivariana se han instalado en el centro de los debates de política exterior. El discurso que ambos mandatarios sostuvieron en favor de una mayor integración sudamericana que supere la orientación exclusivamente comercial, sus críticas al modelo neoliberal y a su necesidad de transformación, así como las aspiraciones de mayores márgenes de autonomía nacional y regional, constituyen algunos de los principios políticos centrales que han funcionado como catalizadores del acercamiento entre Buenos Aires y Caracas.

Esta nueva sintonía política ha dado lugar a un intenso proceso de estrechamiento de los lazos entre Argentina y Venezuela, cuyas características permiten afirmar que se trata de una etapa histórica sin precedentes en la relación bilateral. A modo de ejemplo, basta decir que en solamente 5 años, entre 2003 y 2008, ambas naciones suscribieron alrededor del 60% del total de los acuerdos bilaterales desde 1911, convirtiendo a Venezuela en el país con el que el gobierno argentino concretó el mayor número de convenios internacionales. Ahora bien, este vertiginoso proceso de regulación sirvió para promover y encauzar el renovado impulso que estaban adquiriendo las relaciones económico-comerciales.

En este sentido, el presente artículo se propone analizar precisamente la dimensión económica de las relaciones que mantienen Argentina y Venezuela, examinando comparativamente —a través de un relevamiento histórico de las últimas dos décadas— las tendencias comerciales y financieras que nutren las rela-

ciones bilaterales. El objetivo general es establecer un análisis, desde la perspectiva argentina, acerca de las oportunidades y desafíos que implica el estrechamiento de vínculos entre ambos países.

En aras de alcanzar este objetivo general, se considera a la política exterior como el conjunto de decisiones y acciones ejecutadas por los gobernantes de un Estado en respuesta a las demandas y determinantes internos y externos (Perina y Russell, 1988). Además se hará especial hincapié en el supuesto de que la formulación e implementación de la política exterior ha tenido una relación dialéctica con la política económica, donde una y otra política han sido consideradas como instrumentos de una estrategia de desarrollo (Colombo, 2005).

Para ello, el trabajo se estructura alrededor de dos apartados, en los que se retoman las dos etapas en que se desarrolla la relación económica bilateral de Argentina-Venezuela en los últimos años. El primero trata sobre la dinámica de los vínculos comerciales y financieros durante la etapa 1990-2003. El segundo, abarca el estudio de las relaciones económicas bilaterales a partir del año 2003 hasta el 2008, en el contexto de un nuevo marco de cooperación política y profundización de los vínculos comerciales. Finalmente, a modo de conclusión, se brinda un balance preliminar del estado actual de las relaciones económicas entre ambas naciones, identificando los desafíos y oportunidades que de allí se desprenden.

Las relaciones económicas bilaterales durante el periodo 1990-2003

Hacia finales de los años ochenta, a raíz de una serie de factores de carácter sistémico y doméstico, la política exterior argentina adquiere nuevos rasgos, cuyos ejes tuvieron una influencia clave en el desenvolvimiento de las relaciones bilaterales con Venezuela. Con respecto a los factores sistémicos, el contexto internacional que se abrió a partir de la finali-

zación de la Guerra Fría presentó un escenario de cambios a nivel global y regional. En ese sentido, la caída del bloque socialista devino en una reconfiguración del sistema internacional caracterizado por la hegemonía norteamericana y el pensamiento capitalista occidental.

Adicionalmente, desde los años ochenta los nuevos paradigmas tecno-productivos habían comenzado a transformar significativamente las relaciones económicas internacionales. Los avances tecnológicos redujeron los costos de comunicación y transporte facilitando la expansión comercial y acentuando la tendencia a la internacionalización de la economía. Los mayores cambios se vislumbraron en el sistema financiero, aspecto sobre el cual Rapoport (2006) sostiene que los avances en la informática y las telecomunicaciones posibilitaron la instantaneidad de los flujos financieros, lo que se tradujo en un desmesurado aumento en los movimientos de capital, procesos que fueron comprendidos bajo el término “globalización”. El énfasis mundial en las estrategias comerciales se extendió de tal modo que durante el transcurso de la década se llegó a plantear que “[...] lo que cuenta en las relaciones entre Estados ya no es la competencia por el territorio o por el control sobre los recursos naturales del territorio, sino la competencia por las cuotas de mercado mundiales” (Strange, 2002). En suma, Colombo (2000) afirma que la desintegración del bloque socialista, la consiguiente hegemonía de Estados Unidos, la transnacionalización económica y la globalización, así como la crisis definitiva de legitimidad del Estado de bienestar, aparecieron como indicadores de que el neoliberalismo y la inserción en el mundo capitalista, conformaban la única estrategia posible de estabilidad y crecimiento.

Respecto a los factores internos, en las postrimerías de la década del ochenta, Argentina se encontraba atravesando una etapa crítica: recesión económica, déficit fiscal crónico, deuda externa insostenible y crisis hiperinflacionarias. Este contexto permitió que Carlos Menem

luego de asumir la presidencia, en diciembre de 1989, anunciara la implementación de un conjunto de reformas coincidentes con los postulados del Consenso de Washington: apertura externa tanto comercial como financiera, fomento de la inversión extranjera directa, desregulación de la economía, y privatización de la mayoría de las empresas públicas –la cual había comenzado a implementarse ya en la década del setenta– (Colombo, 2000). El papel del Estado se relegaría a garantizar la correcta implementación de estas pautas y el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado.

Ahora bien, el modelo económico implementado por el gobierno de Carlos Menem implicó asimismo el replanteamiento del modelo de inserción internacional. En palabras de Guido Di Tella (1996), “la política exterior que estamos haciendo [desde Argentina] se traduce al interior: la estabilidad, el equilibrio fiscal, las cuentas ordenadas, la transparencia, las privatizaciones, adoptar normas económicas parecidas a las normas del mundo”. De esta manera, con el propósito de asegurar el programa de reestructuración económica puesto en marcha, los objetivos específicos de la nueva política exterior giraron en torno al fomento del comercio y la atracción de capitales e inversión. Se pensó que la concreción de tales objetivos podrían alcanzarse mediante la construcción de una alianza tanto estratégica como económica con Estados Unidos (que implicó el alineamiento automático con la potencia del norte) y los países desarrollados de Occidente, así como la integración particularmente económico-comercial con Brasil y los países vecinos del Cono Sur (Corigliano, 2003).

Venezuela, por su parte, no se mantuvo ajena a estas tendencias globales. El modelo económico bautizado como “capitalismo rentístico” (Baptista, 2004) –puesto en marcha bajo el consenso de las elites gobernantes desde 1958 y consistente en la redistribución de los ingresos petroleros y una fuerte presencia del Estado como garante de la estabilidad social– había comenzado a resquebrajarse ha-

cia finales de la década del setenta, como consecuencia de las fases cíclicas de los precios del crudo. El 18 de febrero de 1983, en lo que se conoce como ‘viernes negro’, el modelo se desmoronó formalmente a consecuencia de una fuerte devaluación del bolívar, que terminó con la paridad fija tradicional de la moneda venezolana frente al dólar. Se abre a partir de entonces un periodo de grave recesión económica, endeudamiento externo, crisis social y financiera, que instala el debate acerca de la necesidad de transformaciones estructurales. En este sentido, la llegada de Carlos Andrés Pérez a la presidencia venezolana en 1989 marcó el viraje definitivo hacia una estrategia de desarrollo mercado-céntrica. Este giro incluyó la profundización de las relaciones con Estados Unidos, especialmente; una política aperturista respecto a la participación privada en la estatal PDVSA (Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima) –institución que adquirió una importante autonomía respecto del Estado–; y el alineamiento con las políticas neoliberales del Consenso de Washington y los ajustes estructurales promovidos por las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI). La elección de Rafael Caldera en 1994, a pesar de haber constituido un voto de rechazo hacia dichas orientaciones –de hecho la coalición que

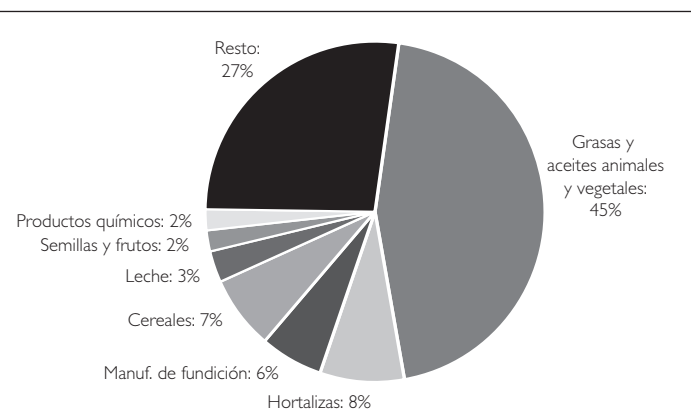
lo llevó al poder incluía a numerosos partidos y organizaciones de izquierda– no modificó en el corto plazo la esencia del modelo. El eslogan que proponía una “carta de intención con el pueblo” en contraposición a los compromisos del gobierno previo con el FMI, terminó haciéndose trizas en 1996 con el lanzamiento de un paquete de medidas de ajuste conocidas como ‘Agenda Venezuela’.

Este conjunto de elementos internos y externos se conjugaron de manera tal que tiñeron también los ejes centrales de la relación bilateral argentino-venezolana en su dimensión económica. En este sentido, durante el período transcurrido entre 1990 y 2003, los principales rasgos del intercambio de bienes y capitales entre ambos países estuvieron vinculados con el desarrollo de un comercio intermitente y de baja intensidad, y la existencia de una dinámica diferenciada respecto a los flujos financieros –en el marco de la apertura comercial, la desregulación financiera y el regionalismo abierto–.

En el plano comercial, entre 1990 y 1999 Argentina y Venezuela mantuvieron un volumen de intercambios moderado aunque relativamente estable, con una fase de auge entre 1995 y 1998, cuando el valor de los intercambios se incrementó en un 52%. Dentro de este esquema, se desarrolló un patrón de intercambios caracterizado por una alta participación de bienes primarios. Así, como se puede apreciar en el Gráfico 1, en 1999 el rubro de mayor participación en las exportaciones argentinas hacia Venezuela fue grasas y aceites (45%), seguido por hortalizas y legumbres sin elaborar (8%); cereales (7%); metales comunes y sus manufacturas (6%); leche y productos lácteos (3%); productos químicos (2%) y semillas y frutos (2%). Esto significa que, con excepción de los ‘productos químicos’ y las ‘manufacturas de fundición’, todos los productos de mayor participación en las ventas son de valor agregado relativamente bajo.

Asimismo, la estructura de las exportaciones venezolanas hacia el mercado argentino

Gráfico 1. Composición de las exportaciones de Argentina a Venezuela (1999)



Fuente: elaboración propia en base a datos de ALADI.

presentó también un alto componente de bienes primarios. De acuerdo con datos de ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), el capítulo 27 –correspondiente a combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas y ceras minerales– concentró alrededor del 80% del total de las compras argentinas.

Hacia el final de la década, el ciclo comercial bilateral comenzó a transitar por una abrupta fase de declive. De acuerdo a datos del Centro de Economía Internacional (CEI), la reducción del 45% en el volumen total de los intercambios, en 1999, dio inicio a una pendiente de contracción de los flujos bilaterales. Para 2003, las transacciones de bienes entre ambas economías descendieron a USD 129 millones, menos de la mitad del monto registrado en 1998.

La razón fundamental de este encogimiento de los vínculos económicos radicó en la confluencia de dos factores. Por el lado de Venezuela, la caída de los precios internacionales del crudo, que llegó a pisar la cifra histórica de 10 dólares estadounidenses el barril en 1998, tuvo un impacto decisivo en el sector externo del país caribeño, que sufrió una disminución del 25% de sus exportaciones. Posteriormente, la situación política que comenzó a enfrentar Venezuela desde fines de 2001 con el paro patronal, y luego con el golpe de estado en abril de 2002 y el boicot petrolero –que se extendió desde diciembre de 2002 hasta febrero de 2003 produciendo pérdidas de ingreso por un monto cercano a los USD 14 000 millones–. En Argentina, el panorama era aún menos alentador ya que a fines del 2001 se desató una de las crisis socioeconómicas y políticas más importantes de su historia –con tres renuncias presidenciales en una semana, la suspensión de los pagos de la deuda externa y una caída del 10,9% del PIB–. Ambos escenarios repercutieron en el sector externo disminuyendo los intercambios globales y, por tanto, debilitando la intensidad del comercio bilateral.

Por su parte, la dinámica en los flujos financieros entre ambas naciones experimentó un destino similar. Tuvo un moderado impacto a principios de la década del noventa, una fase de auge en la segunda mitad y sobre el comienzo del nuevo milenio comenzó a transitar el camino del declive. De acuerdo con datos del Centro de Estudios para la Producción (CEP), entre 1997 y 2000, Venezuela se erigió como el segundo receptor latinoamericano de inversiones argentinas, después de Brasil, recibiendo el 17,7% del total invertido a nivel internacional. Asimismo, debido a este notable incremento de los flujos financieros, Argentina se colocó en el segundo lugar de importancia como inversor extranjero en Venezuela, superando incluso a Estados Unidos (Kosacoff, 1999). Esta situación fue producto de la política de privatizaciones emprendidas por el entonces gobierno venezolano. En el caso específico de Argentina, del total de los capitales colocados en Venezuela en 1997, tres empresas (Pérez-Companc, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y Techint) acumularon una participación de más del 80% (Kosacoff, 1999). Dentro de esta suma, los rubros de exploración y explotación petrolera, del sector siderúrgico y la construcción constituyeron los principales destinos sectoriales, sumando, en conjunto, alrededor del 75% del total entre 1990 y 1999.

Las relaciones argentino-venezolanas a la vuelta del siglo XXI. ¿Hacia un nuevo patrón de vinculación económica?

Como hemos mostrado a fines de la década del noventa, la dinámica económica de la relación bilateral exhibía un panorama poco alentador para los negocios entre Argentina y Venezuela. Del mismo modo, debido al estallido de un severo marco de inestabilidad política y económica en ambos países, los primeros años del siglo XXI tampoco parecían ofrecer signos favorables a la reversión de estas ten-

dencias. El punto de inflexión de esta situación sobrevino en el transcurso del 2004, como resultado de la confluencia de dos factores de suma relevancia. Por un lado, el progresivo desarrollo de un marco internacional favorable a la región, en términos económicos. Por otro, la estabilización de los procesos políticos en ambas naciones y el surgimiento de intereses y objetivos de gobierno complementarios.

Respecto al primer punto, desde principios del 2003 la evolución de la economía internacional comenzó a experimentar cambios significativos que tuvieron un impacto decisivo en la recuperación del crecimiento de América Latina. Durante los últimos años “el relanzamiento de la demanda internacional, motorizado en especial por la fuerte demanda china, contribuyó al crecimiento de la economía latinoamericana y a la mejora de los términos del intercambio” (Sevares, 2007: 11). Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2006), los precios de los *commodities* aumentaron 44,8% entre 2002 y 2005 en dólares corrientes, excluyendo el petróleo (que experimentó un incremento en un 114%). Gracias a esta expansión de precios de los productos primarios, la región adquirió los ingresos necesarios que le permitieron solventar un notable aumento de sus flujos comerciales.

Con relación al segundo factor, la asunción de Néstor Kirchner a mediados del 2003 y la reafirmación del gobierno de Hugo Chávez, tras su victoria en el referéndum revocatorio de 2004, inauguró un nuevo marco de relaciones bilaterales caracterizado por el estrechamiento de la cooperación política y la intensificación de los vínculos económicos.

Detrás de esta nueva sintonía bilateral existieron una serie de circunstancias vinculadas a objetivos internos que tuvieron una influencia relevante. En primer lugar, del lado argentino, las modificaciones establecidas en el modelo de desarrollo implementado en Argentina permitieron superar la situación de crisis post 2001. En ese sentido, las principales medidas

ejecutadas por el gobierno de Néstor Kirchner incluyeron el sostenimiento de un tipo de cambio competitivo alrededor de los 3 pesos por dólar; el incremento constante del PBI industrial; los sectores líderes en la economía fueron la industria sustitutiva, la construcción, el agro y la producción petrolera que reemplazaron en importancia a las empresas privatizadas y las finanzas (Araya y Colombo, 2009).

Asimismo, la crisis energética empezaba a tener efectos negativos en diversas actividades productivas e incluso en las relaciones bilaterales con Chile, ante el incumplimiento de los compromisos en materia de exportación de gas. Por otra parte, debido a la incertidumbre que generaba una economía aún en bancarrota, existían fuertes restricciones para acceder al mercado financiero internacional. En este contexto, la apertura de canales alternativos de financiación era un lujo que no se podía rechazar. El rol clave que comenzó a ocupar la República Bolivariana en este aspecto llevó a algunos analistas a sostener la posibilidad del nacimiento de una nueva variante del modelo de “relaciones especiales”, similar a los establecidos con Gran Bretaña y Estados Unidos, como consecuencia del aislamiento argentino *post-default* (Corigliano, 2008).

Del lado venezolano, debido al aumento fenomenal de los precios del crudo la disponibilidad de divisas se multiplicó exponencialmente. Esta verdadera bonanza petrolera favoreció la expansión del gasto público y posibilitó la puesta en marcha de programas de cooperación financiera con países de la región, como Argentina que se benefició por compras millonarias de bonos del Estado. Por otra parte, las insuficiencias estructurales del sector agroalimentario venezolano, que se evidencia en las importaciones de alrededor del 80% de sus alimentos, sumado a las necesidades de infraestructura de la industria petrolera hicieron posible una “simbiosis” bilateral sin precedentes.

La intensidad de estas fuerzas económicas y políticas puso rápidamente a tono las regulaciones y el marco legal necesarios para

su mantenimiento y expansión. Durante los períodos de gobierno de Kirchner y Chávez, gracias al desarrollo de un nuevo marco de cooperación política, se tendieron en pocos años las bases para la profundización de los vínculos económicos entre ambas naciones.

De acuerdo con López Belsué, “la densidad de la relación bilateral con otros países, medida a través de la cantidad de tratados celebrados, constituye un elemento interesante para el análisis de la política exterior de los gobiernos” (2009: 1). En este sentido, el período 2003-2008 constituye un hito clave en la historia diplomática entre ambos países. La intensidad de los vínculos bilaterales convirtió a Venezuela en el país del mundo con el cual Argentina ha celebrado más instrumentos bilaterales. Los convenios celebrados con Venezuela representan alrededor del 27% del total de vínculos convencionales a nivel mundial que posee Argentina y el 42% de sus vínculos a nivel regional. De este modo, si se sumaran todos los convenios que Argentina selló con países como China, Estados Unidos, Italia y España, totalizarían 47, menos que los 52 que se suscribieron con Venezuela.

Uno de los instrumentos internacionales que tuvo un impacto decisivo en las relaciones comerciales bilaterales comenzó a tomar forma en diciembre de 2003, durante la XXV Reunión del Consejo del Mercado Común en Montevideo. En aquel encuentro, celebrado en el marco de los compromisos CAN-Mercosur, Argentina y Venezuela, junto con las economías andinas de Ecuador y Colombia, suscribieron un Tratado de Libre Comercio (TLC) que supuso un salto de gran relevancia en el proceso de integración económica regional.

Dicho instrumento, protocolizado en ALADI en octubre de 2004 como Acuerdo de Complementación Económica N° 59 (ACE 59), entró en vigencia en enero de 2005 y estableció un cronograma de liberalización del comercio bilateral a 15 años. Esta liberalización incluye la reducción de más de 1200 partidas arancelarias que explican aproximada-

mente el 73% de las colocaciones argentinas en Venezuela. Dentro de este marco, las exportaciones vinculadas a la producción de manufacturas de origen agropecuario (MOA) constituyeron el rubro más beneficiado por los acuerdos, ya que “las partidas incluidas dentro de la desgravación arancelaria explican casi la totalidad del valor de las exportaciones corrientes” (Gaspar, 2006: 55). Del mismo modo, la baja de los aranceles a las manufacturas de origen industrial (MOI) incluye a una serie de partidas que explican el 35% de las ventas argentinas a Venezuela.

Un segundo instrumento bilateral que jugó un rol decisivo en el impulso de los vínculos económico-comerciales entre Argentina y Venezuela se originó en abril de 2004, a través de la conclusión del Convenio Integral de Cooperación y Anexos. De acuerdo con el CEI, la celebración de dicho tratado, al brindar facultades para monitorear y establecer nuevos vínculos comerciales y económicos en distintas áreas de interés común, “incorporó las bases para mejorar el intercambio comercial entre ambas economías” (Pioli, 2006: 64).

La puesta en marcha de dicho convenio constituyó un esfuerzo conjunto para apuntalar deficiencias estructurales de ambas economías nacionales y apoyar los programas de desarrollo económico y social implementados por ambos gobiernos. De esta manera, entre las motivaciones generales para la construcción del acuerdo confluyeron, del lado argentino, la necesidad de obtener aprovisionamientos de hidrocarburos adicionales en aras de sortear los problemas inherentes a la crisis energética interna¹. Del lado venezolano, influyó la necesidad de asegurar el acceso estable a una fuente importante de alimentos y tecno-

1 En el punto No. 1 del Plan Energético Nacional 2004-2008, una de las principales medidas implementadas para sostener la demanda energética requerida para el crecimiento industrial, lo constituye el establecimiento de un acuerdo bilateral con Venezuela, para el suministro de *fuel oil* (combustible esencial para el funcionamiento de las usinas eléctricas).

logía agrícola capaz de complementar las deficiencias tradicionales del sector agroalimentario nacional y sostener el programa gubernamental de provisión de alimentos a precios subsidiados, orientado a la satisfacción de las necesidades básicas de la población de bajos recursos a través de Mercal².

En este sentido, es importante resaltar tres aspectos como elementos previos a la significación económica de los acuerdos: el primero se refiere a la solidaridad, que encuentra su génesis en la estrecha aproximación política de los dos gobiernos; el segundo, corresponde al interés venezolano que va más allá de asegurar el suministro oportuno y seguro de alimentos, y que a través de estos acuerdos comienza a apuntalar su política de soberanía alimentaria, pues precisamente el tercer elemento que está presente a lo largo de las negociaciones como en la profundización de las mismas, es la incorporación de tecnología. Este elemento, cada vez más evidente en las negociaciones venezolanas con Argentina, transforma el carácter de las negociaciones llevadas a cabo en el pasado, cuando estas se limitaban a cubrir requerimientos de excedentes y faltantes comerciales.

Respecto al funcionamiento y los mecanismos concretos del Convenio, es preciso destacar que los intercambios entre productos de ambas economías se canalizan, en líneas generales, de la siguiente manera. El Estado argentino, a través de la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (CAMMESA) compra gasoil y fueloil (productos que sustituyen al gas como combustible para las centrales eléctricas), según lo requiera, a la estatal PDVSA, que a partir de octubre de 2004 dispone de oficinas comerciales en Buenos Aires (INTERVEN, Ve-

nezuela, S.A.), en aras de facilitar los vínculos comerciales.

Los pagos que realiza CAMMESA por el combustible venezolano son depositados en un fondo de fideicomiso establecido especialmente en la cuenta del banco UBS Stamford de Nueva York y administrado por el banco estatal venezolano Banco de Desarrollo Social de Venezuela (BANDES), según instrucciones del Ministerio de Energía y Minas y PDVSA. Ahora bien, en el marco del convenio bilateral, la República Bolivariana se compromete a utilizar dichos fondos para la adquisición de productos provenientes de Argentina a través de las necesidades de los distintos Ministerios o entes venezolanos inscriptos (la estatal Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (CASA), el Ministerio de Agricultura y Tierras, la Corporación Venezolana de la Guayana y la empresa PDVSA), de acuerdo a las previsiones de compras anuales que estos organismos establezcan y a la oferta exportable argentina, realizándose las compras bajo el criterio de reciprocidad y equilibrio del intercambio comercial.

Ahora bien, dentro del abanico de oportunidades de intercambio que ofrecen ambas economías, el convenio especifica, a través de sus anexos y *addendums* posteriores (trece hasta enero de 2009), un listado de bienes y servicios particulares que entran bajo su mandato. En términos generales, las áreas de interés incluidas en el marco del acuerdo se vinculan con productos agroalimentarios, equipos e insumos para la industria petrolera, equipamiento médico y productos farmacéuticos, aeronáutica, construcción e infraestructura, energía, deportes y salud. Gracias a este marco, un número cada vez mayor de productos exportables argentinos reciben un trato preferencial en el acceso al mercado venezolano.

Por otra parte, además de objetivos comerciales inmediatos, el Convenio Integral argentino-venezolano prevé entendimientos en materia de cooperación científico-tecnológica. En este sentido, establece vinculaciones de organismos de investigación o desarrollo tecnoló-

2 Mercal constituye una red de 15 741 establecimientos distribuidos por toda Venezuela, puesta en marcha el 22 de abril de 2006. Los precios de Mercal permiten a las familias venezolanas un descuento o ahorro de más del 90%. Ver la página oficial de Mercal, <http://www.mercal.gob.ve>

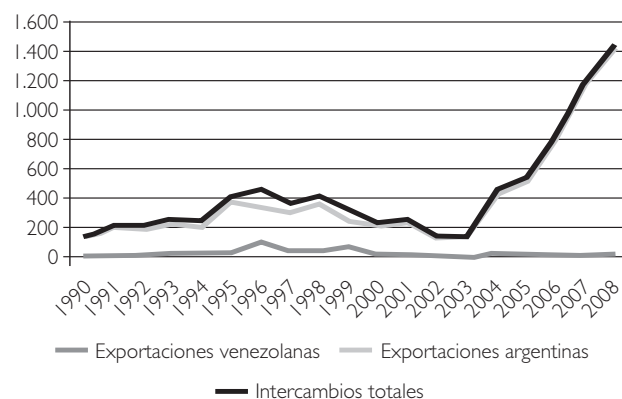
gico de ambos países (el Instituto de Investigaciones Aplicadas (INVAP) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) por Argentina; y el Instituto de Tecnología Venezolana para el Petróleo (INTEVEP) y el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC) por Venezuela). Estas vinculaciones tienen el objetivo de promover el intercambio de profesionales, técnicos, productores para compartir experiencias y fomentar la cooperación y el desarrollo. De esta manera, la puesta en marcha de este acuerdo bilateral supone una respuesta coordinada en busca de una mayor integración económica, cuyos pilares se encuentran, no solo en la intensificación de los intercambios comerciales, sino también en la generación de conocimiento y el desarrollo técnico orientado a la producción.

Los resultados materiales de esta intensificación de los lazos bilaterales no se hicieron esperar. Como puede apreciarse en el Gráfico 2, durante el primer año de implementación del Convenio, el valor de las exportaciones argentinas verificó, por mucho, el punto más alto de la serie histórica, creciendo en un 300% respecto al 2002, y manteniendo un ritmo sostenido de incremento exponencial (Gaspar, 2005:10).

En este sentido, el peso de los acuerdos económicos alcanzados por ambas administraciones fue determinante. Así lo remarca Pioli en un estudio del panorama comercial bilateral del 2005:

[...] a propósito de estos acuerdos se identifican varios productos donde Argentina incrementó fuertemente sus exportaciones a Venezuela, por ejemplo, el caso de la leche. Asimismo, hubo otros donde la participación argentina en las importaciones venezolanas era nula en 2003 y experimentó un gran salto hacia 2005. En muchos casos, estos productos no muestran complementariedad comercial entre la Argentina y Venezuela y el Convenio, conjuntamente con el estrechamiento del vínculo bilateral, ha jugado un papel fundamental en el incremento de las exportaciones” (Pioli, 2006: 65).

Gráfico 2. Intercambio comercial entre Argentina y Venezuela, 1990-2008 (en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a datos de CEI (2009).

Por otra parte, de la lectura del Gráfico 2, si bien resulta evidente concluir que el volumen de comercio se ha incrementado exponencialmente en relación a los primeros años del nuevo milenio, el dato que llama la atención es la reducida participación de las exportaciones venezolanas en el comercio total (menos del 2% de los flujos bilaterales). Si bien la causa de este fenómeno no resulta del todo clara, la razón más convincente se desprende de dos elementos que pueden prestarse a confusión.

En primer lugar, el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Venezuela, de acuerdo al testimonio de la Gerencia General de Divulgación Estadística, no tiene en cuenta las exportaciones de petróleo del sector público —es decir, las de PDVSA— en el cálculo global de los intercambios que realiza dicho país, sino que contabilizan únicamente aquellas vinculadas a los sectores no tradicionales (todos los productos que difieren del hierro y el petróleo). La contabilización de la comercialización externa del crudo y sus derivados queda en manos de la propia PDVSA y del Ministerio para la Energía y el Petróleo, cuyos datos no se encuentran disponibles para consulta pública.

Un segundo elemento de controversia tiene que ver con los mecanismos financieros esta-

blecidos bajo el amparo del Convenio Integral. Debido a que el sistema de pagos, de las transacciones generadas en el marco del Convenio, se hace efectivo a través de un fondo fiduciario y no a través de los canales estándares, es posible que escape a los procesos de regulación y contabilización tradicionales. Teniendo en cuenta estas dos aclaraciones es posible entender por qué Venezuela en el 2007, siendo ya miembro de una alianza estratégica con Argentina, posee menos relevancia que la pequeña isla de Bahamas como proveedor de importaciones al mercado nacional argentino.

Más allá de estas controversias, lo cierto es que el volumen de los intercambios entre ambas economías se incrementó en forma significativa, y dentro de esta dinámica las exportaciones argentinas tuvieron una altísima *performance*. De acuerdo con datos de ALADI y CEI entre 2003 y 2008 Argentina multiplicó por 10 el volumen total de las ventas colocadas en el mercado venezolano, pasando de USD 148 millones en 2002, a USD 1397 millones en 2008.

De esta manera, la República Bolivariana de Venezuela pasó del puesto número 20 a posicionarse, a finales del 2008, entre los diez principales países de destino de las ventas argentinas al exterior. Al mismo tiempo se convirtió en el cuarto mercado más importante de

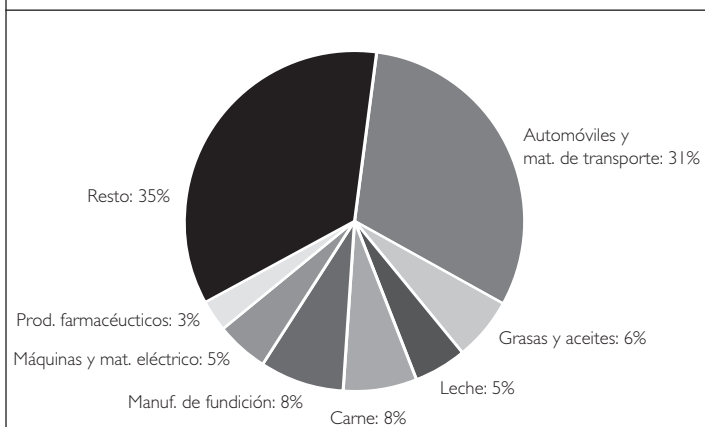
las exportaciones argentinas hacia destinos latinoamericanos, después de Brasil, Chile y Uruguay.

En contraste con la relevancia del mercado venezolano para las exportaciones argentinas, y teniendo en cuenta las salvedades anteriormente comentadas, el país caribeño tuvo una participación de solo el 0,1% en el total de las importaciones argentinas correspondientes al 2008, ubicándose así en los últimos puestos (65ª posición) entre los países proveedores.

Por último, otro rasgo sobresaliente de los intercambios bilaterales durante esta etapa tiene que ver con el surgimiento de un nuevo patrón de relacionamiento comercial. En este sentido, el Gráfico 3, correspondiente a las ventas argentinas a Venezuela durante el año 2008, muestra que la composición de las exportaciones sufre importantes transformaciones en su estructura respecto a la de 1999, según fue presentada en el Gráfico 1. La mayor participación en los envíos al mercado bolivariano corresponde, en este caso, a los rubros de automóviles y material de transporte (31%); seguidos por manufacturas de fundición de hierro o acero (8%); carnes y despojos (7%); grasas y aceites (6%); leche y productos lácteos (5%); máquinas y material eléctrico (5%); y productos farmacéuticos (3%). Vale decir que, salvo 'carnes', 'productos lácteos' y 'grasas y aceites', el resto de los rubros con mayor participación en las exportaciones a Venezuela se caracterizan por ser de mediano o alto valor agregado (sumando en conjunto alrededor del 50% del total).

Similares tendencias se pudieron observar respecto a las importaciones argentinas provenientes de Venezuela. En 2008, de acuerdo con ALADI, agrupados por uso económico, los 'bienes intermedios' (60%) y los productos correspondientes a 'piezas y accesorios para bienes de capital' (29%) concentraron la mayor parte de las colocaciones venezolanas. Los productos primarios, tales como 'combustibles y minerales', a diferencia de los resultados obtenidos a fines de los años noventa solo obtuvieron una participación del 1% –quizás tam-

Gráfico 3. Composición de las exportaciones de Argentina a Venezuela (2008)



Fuente: elaboración propia en base a datos de ALADI.

bién diluidos por las dudas ya explicitadas respecto a los mecanismos de cuantificación estadística de las exportaciones petroleras—.

Conclusiones

El análisis de los últimos veinte años de los vínculos económicos bilaterales entre Argentina y Venezuela permite identificar dos etapas claramente diferenciadas. La primera se inició en 1990, en el marco del auge del libre mercado y el regionalismo abierto, y experimentó un declive abrupto a principios del nuevo milenio. La segunda tuvo lugar entre 2003 y 2008, como consecuencia de la estabilización de las crisis internas, el surgimiento de un entorno económico regional favorable y el establecimiento de un nuevo marco de cooperación política bilateral. Durante este período, las relaciones económicas argentino-venezolanas experimentaron un salto cualitativo y cuantitativo.

En primer lugar, los vínculos financieros entre ambas naciones aumentaron exponencialmente y continuaron ocupando un lugar destacado, al representar valores totales superiores a los intercambios bilaterales de bienes. Sin embargo, a diferencia de la dinámica observada durante la década del noventa, a partir del 2003, los flujos de capitales sufrieron transformaciones relevantes respecto a los actores, destinos y modalidades. Por un lado, el sector privado argentino y las Inversiones Extranjeras Directas (IED) disminuyeron notablemente su protagonismo, cediendo su lugar casi completamente a las negociaciones entre Estados a través de la compra-venta de bonos y títulos de deuda. Por otro lado, como consecuencia de la reducción de las colocaciones nacionales y del surgimiento de Venezuela como uno de los principales proveedores de capital, gracias a la compra masiva de bonos del Estado argentino, la dirección de los flujos de capital se revirtió.

En segundo lugar, respecto a las relaciones comerciales bilaterales, las tendencias que se abren a principios del nuevo milenio indican

el inicio de una nueva etapa. Dicha etapa estuvo caracterizada, de un lado, por la intensificación de los intercambios entre ambas economías, y del otro, por el desarrollo progresivo de un patrón de relacionamiento distinto al imperante durante los años noventa, orientado a una mayor participación de bienes elaborados en la composición de los intercambios bilaterales.

En relación al primer punto, gracias al impulso brindado por el Convenio Integral de Cooperación y Anexo (2004) y el Acuerdo de Complementación Económica 59 (2005), durante el período 2003-2008, el valor total de los intercambios entre ambas naciones experimentó un incremento record de alrededor del 970%. Dentro de esta notable expansión de los vínculos comerciales, el crecimiento de las exportaciones argentinas hacia el mercado venezolano ha tenido una importancia determinante. En este sentido, si bien el volumen total de los intercambios bilaterales pasó de USD 146 millones en 2003, a USD 1422 millones en 2008, durante el mismo período, las colocaciones argentinas en la cuenta comercial global tuvieron una participación promedio del 95%.

Ahora bien, a pesar de que estas cifras indican la existencia de un importante desequilibrio en las relaciones comerciales bilaterales, es posible que las importaciones argentinas de combustibles venezolanos, en el marco del Convenio Integral, no estén debidamente registradas debido a los mecanismos financieros especiales que prevé la puesta en marcha de dicho instrumento. Es por ello que existe la posibilidad de que los flujos comerciales resulten menos desequilibrados de lo que las cifras puras reflejan, debido a los mecanismos de compensación del Convenio.

En cuanto a la evolución del patrón de relacionamiento comercial es preciso destacar que durante los últimos años se ha iniciado una tendencia a incrementar el valor agregado de las exportaciones argentinas hacia el mercado venezolano. El análisis comparado de la composición de las relaciones comerciales bi-

laterales entre los años 1999 y 2008, muestra que los productos de origen primario y sus manufacturas han bajado su participación, para dar lugar a un mayor volumen de intercambio de productos de origen industrial. Asimismo, se ha previsto una gran cantidad de acuerdos bilaterales con lógicas distintas a las puramente comerciales, que apuntan a generar transformaciones estructurales –tales como los convenios de cooperación científico-tecnológico, las transferencias directas de tecnología, etc.–.

En suma, a partir de 2003 las relaciones bilaterales entre Argentina y Venezuela han experimentado una profunda transformación como resultado de un proceso complejo en el que interactuaron una serie de variables de tipo doméstico y sistémico. Como consecuencia ambas naciones se encontraban durante el periodo descrito en el punto más álgido de interacción y cooperación bilateral en la historia de las relaciones diplomáticas entre los gobiernos argentino y venezolano.

La conjunción de programas de gobierno y estrategias de desarrollo e inserción internacional complementarias, sumados al surgimiento de una serie de detonantes coyunturales internos hicieron posible una ‘simbiosis bilateral’ sin precedentes, con importantes consecuencias para el desarrollo económico de ambas naciones. Asimismo, las oportunidades que brinda el nuevo contexto internacional y el contenido programático de las iniciativas regionales emprendidas por ambos países –con el apoyo y colaboración de otros miembros del Cono Sur– abre nuevos espacios de fortalecimiento para los estados latinoamericanos. El desafío por delante consistirá en aprovechar dicho entorno para favorecer transformaciones estructurales, a nivel nacional y regional, sobre bases sustentables y duraderas.

Bibliografía

- Araya, José María y Sandra Colombo (2009). “Economía, Estado y Sociedad en la Argentina a partir de las reformas estructurales. Su incidencia en el surgimiento de las organizaciones públicas no estatales”. En *Sociedad, Economía y Política en la Argentina Contemporánea*, José Araya, Compilador. Buenos Aires: ANCYTP/ UNCPBA.
- Baptista, Asdrúbal (2004). *El relevo del capitalismo rentístico: Hacia un nuevo balance de poder*. Caracas: Fundación Empresas Polar.
- Colombo, Sandra (2000). “La política exterior Argentina (1989-1999): Las relaciones con Estados Unidos y el Mercosur”. *Revista Cénarios*, pp. 181-200.
- (2005). “La estrategia de integración argentina (1989-2004): cambios y continuidades a partir de la crisis del orden neoliberal”. *Revista Historia Actual HAOL*, No. 8, pp. 133-149.
- Corigliano, Francisco (2003). “La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: El ingreso al paradigma de ‘Relaciones especiales’ ”. En *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Andrés Cisneros y Carlos Escude, compiladores. Buenos Aires: Nuevo Hacer.
- (2008). “Los modelos de relaciones especiales en la política exterior argentina (1862-2008): de Bartolomé Mitre a Cristina Fernández de Kirchner”. *Boletín ISIAE-CARI*. Buenos Aires, abril 2008, pp. 7-8.
- Di Tella, Guido (1996). “Política exterior argentina: actualidad y perspectivas 1991-1995”. En *la política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, Silvia Jalabe, compiladora. Buenos Aires: Nuevo Hacer.
- Gaspar, Carlos (2006). “Las exportaciones argentinas frente a la desgravación arancelaria de Colombia, Ecuador y Venezuela”. *Revista CEI* No. 3, pp. 7-19.

- Kosacoff, Bernardo (1999). "Las multinacionales argentinas, una nueva ola en los noventa". *Documento de trabajo CEPAL Buenos Aires*, No. 83.
- López Belsué, Milagros (2009). "La gestión Kirchner y los tratados bilaterales". En *Centro de Estudios para una Nueva Mayoría*. Buenos Aires: CEUNM
- Perina, Rubén y Roberto Russell (1988). *Argentina en el mundo 1973-1987*. Buenos Aires: GEL.
- Pioli, Fernando (2006). "El ingreso de Venezuela al Mercosur". *Revista del CEI*, No. 6, pp. 59-65.
- Rapoport, Mario (2006). *Historia económica, política, y social de la Argentina 1880-2000*. Buenos Aires: Planeta
- Sevares, Julio (2007). "¿Cooperación Sur-Sur o dependencia a la vieja usanza? América Latina en el comercio internacional". *Nueva Sociedad*, No. 207, pp.11-22.
- Strange, Susan (2002). *La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial*. Barcelona: Editorial Icaria.
- UNCTAD (2006). *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2006*. Ginebra: UNCTAD.
- Bases de datos**
- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)
www.aladi.org
- Centro de Economía Internacional (CEI)
www.cei.gov.ar
- Centro de Estudios para la Producción (CEP)
www.cep.gov.ar
- Organización Mundial de Comercio (OMC)
www.wto.org/indexsp.htm

Chile-Perú: discursos contrapuestos y sus manifestaciones geopolíticas

Chile-Peru: Opposing Discourses and their Geopolitical Manifestations

Lester Cabrera Toledo

Magíster en Seguridad y Defensa por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Chile. Profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad San Sebastián y Coordinador Académico de la Maestría en Seguridad y Defensa, Universidad de Concepción.

Correo electrónico: lestercabrera@udec.cl

Fecha de recepción: febrero 2010

Fecha de aceptación: julio 2010

Resumen

La presente investigación se enfoca en analizar, utilizando el espectro teórico que otorga la geopolítica crítica, algunos discursos producidos al interior de la relación bilateral, los cuales han degenerado *per se* en diferentes visiones geopolíticas entre Chile y Perú. Esto ha llevado a establecer una especie de *ethos* geopolítico, teniendo como elemento principal una fuerte percepción de constante competencia y conflicto entre las partes, la cual se modifica tanto por las circunstancias internas como externas de cada uno. Y si bien se observan diversos elementos de cooperación en el discurso de la relación bilateral, estos ocupan una ubicación periférica, gracias a una tendencia discursiva mutua en maximizar lo negativo y minimizar lo positivo, en su historia contemporánea.

Palabras clave: geopolítica crítica, Chile, Perú, discurso, conflicto, tendencia.

Abstract

This investigation focuses on an analysis, using the theoretical spectrum offered by geopolitical criticism, of a number of discourses present within their bilateral relationship, which have degenerated *per se* into different geopolitical visions between Chile and Peru. This has led to the establishment of a kind of geopolitical *ethos*, its major element being a strong perception on both sides of constant competition and conflict, which modifies both internal and external circumstances in each. And while various elements of cooperation are observable in bilateral relations discourse, these are sidelined thanks to a mutual discursive tendency to maximize the negative and minimize the positive in their contemporary history.

Key words: geopolitical criticism, Chile, Peru, discourse, conflict, tendency.

Introducción

● Cuáles son las manifestaciones geopolíticas que derivan de los discursos académicos y oficiales sobre la relación entre Chile y Perú? ¿Cuáles son los conflictos que se extraen del análisis geopolítico de aquellos discursos? La presente investigación tiene por objeto responder a las anteriores interrogantes. Por una parte, la relación bilateral Chile-Perú ha estado, desde hace más de un siglo, cargada de un elemento emocional fuerte, producto tanto de las consecuencias de acciones bélicas como también, de las manifestaciones y discursos desarrollados a diario, los cuales, por lo general, promueven una lógica conflictiva que se enmarca, a su vez, en una especie de imaginario social o *ethos*. Producto de lo anterior, tanto las autoridades oficiales de estos países, como también los académicos, enarbolan y desarrollan diversos discursos con elementos geopolíticos conflictivos. Dichos discursos producen consecuencias que, en variadas ocasiones, se observan a través de acciones en la política exterior de cada uno de los Estados en cuestión. Al respecto, la demanda marítima planteada por Perú podría enmarcarse dentro de aquella lógica.

En este artículo, se estudian y analizan una serie de discursos sobre los cuales es posible extraer sendas consecuencias geopolíticas, estableciéndose tanto en un plano interno, pero principalmente en el plano de la política exterior bilateral. Un aspecto a destacar es el hecho de que en estos discursos se observa, como común denominador, la existencia de elementos conflictivos subyacentes. Además dichos discursos responden, en variadas ocasiones, tanto a acciones pasadas como a percepciones creadas, producto —estas últimas— de un imaginario social determinado, o bien como repercusión directa del entorno interno y externo que afecta a estos Estados.

Con propósitos de este análisis, se destaca la utilización de las herramientas teóricas proporcionadas por la geopolítica crítica para la

desconstrucción de los discursos y su posterior análisis político. Al mismo tiempo, se logra diferenciar a esta área de la geopolítica, respecto de aquellos elementos propios de la realidad sudamericana, en lo que cabe a la utilización del concepto. Dentro de los aspectos observados en la presente investigación, resalta el hecho de que ambos países entablan discursos en torno a mejorar las medidas de confianza y estimular la cooperación, pese a ello, este aspecto ocupa una posición periférica con respecto a las consecuencias geopolíticas que en un ciclo histórico con tendencia negativa, en el cual existe una inercia en torno a minimizar lo positivo y maximizar lo negativo en el conjunto de la relación bilateral.

Geopolítica crítica y geopolítica sudamericana

La geopolítica, como tal vez ninguna otra área del conocimiento social, ha sido víctima de una estigmatización profunda, producto de la asociación con ideas totalitarias como del uso indiscriminado del concepto, destacándose en este plano el período entre Guerras Mundiales (Agnew, 2005; Taylor y Flint, 2002; O'Tuathail y Dalby, 1998). Sin embargo, el concepto fue utilizado por cada una de las partes ideológicas que componían la dialéctica conflictiva de la Guerra Fría, tanto para entender el comportamiento de la otra parte como para justificar su actuar en el sistema internacional. Al respecto señalan O'Tuathail y Agnew:

La gran ironía de escritura geopolítica, sin embargo, es que siempre fue muy ideológica y profundamente politizada en sus formas de análisis. La teoría geopolítica que va desde Ratzel a Mackinder, Haushofer a Bowman, Spykman a Kissinger, nunca fue producto de un objetivo y actividad desinteresada, sino una parte orgánica de la filosofía política y relacionada con las ambiciones de estos intelectuales muy conocidos (O'Tuathail y Agnew, 2006: 95).

A mediados de la década de los ochenta y producto de un cambio en las estructuras mentales que dominaban el discurso de la Guerra Fría, se comienza a establecer un “reposicionamiento” de la geopolítica, basándose en la (de)construcción de los discursos sobre una base teórica posmoderna, denominada geopolítica crítica. De acuerdo con Heriberto Cairo, la geopolítica crítica realiza una denuncia de la concepción geopolítica tradicional como una disciplina auxiliar al Estado, que puede definirse como “una práctica discursiva por la cual diversos grupos de intelectuales de gobierno [*intellectuals of statecraft*] ‘espacializan’ la política internacional para representar un ‘mundo’ caracterizado por tipos determinados de lugares, gentes y relatos” (Cairo, 2005: 12). Siendo así, esta concepción de la geopolítica desecha la topografía espacial del primer y tercer mundo, la dicotomía norte-sur, así como las diferencias entre Estado y Estado. El énfasis de la geopolítica crítica radica en analizar la precariedad de dichas entidades desde sus orígenes (O’Tuathail, 1994); por esta razón, la geopolítica ya no puede entenderse como un área teórica donde el Estado ocupa un lugar de preponderancia conceptual, sino que abarca los elementos que componen al Estado y va más allá, incluso considerando los cimientos del mismo. En este plano se establece que:

La Geopolítica satura la vida cotidiana de Estados y naciones. Sus lugares de producción son múltiples y penetrantes, considerando aspectos ‘relevantes’ (como un memorando sobre seguridad nacional) y ‘de baja prioridad’ (como el título de una noticia en un diario), visuales (como las imágenes que impulsan a los Estados a actuar) y discursivos (como el discurso que justifica acciones militares), tradicionales (como la religión influye en el discurso de las relaciones exteriores) y postmoderno (como la gestión de la información y la guerra cibernética) (O’Tuathail y Dalby, 1998: 5).

Esta línea de pensamiento ha sido fecunda dentro de centros académicos anglosajones, donde se han establecido diversos análisis y puntos de vista sobre los cuales es posible destacar nuevos enfoques sobre la utilización de la geopolítica como una herramienta que busca dar explicaciones a los acontecimientos locales y globales (Taylor y Flint, 2002). Sin embargo, dichos enfoques aún no se encuentran integrados a la “conciencia geopolítica” de Sudamérica, debido principalmente a la fuerte influencia de la denominada geopolítica “clásica” de origen ratzeliano. En este plano, y como bien señala Leslie Hepple, la popularidad de la geopolítica en América Latina está basada en la historia misma de los Estados y las relaciones que tuvieron estos con sus similares después del período en el cual fueron territorios coloniales de potencias extranjeras. Es en este sentido que se insertan las reclamaciones territoriales de cada uno y se plantea una forma de ver el desarrollo de los países, ligado a la obtención de determinadas materias primas o recursos minerales (Hepple, 2004).

John Child (1979) establece determinados criterios a través de los cuales clasifica a los países sudamericanos en torno al desarrollo de la geopolítica interna, generando a partir de dicha clasificación la noción de ‘escuelas’ geopolíticas. Tales ‘escuelas’ presentarían como principales características una prolífica literatura con respecto a esta área del conocimiento y una buena cantidad de especialistas. De ahí que Child considere que solamente Brasil y Argentina cumplen con aquellos requisitos. Sin embargo, Chile y Perú si bien no son considerados por el autor como ‘escuelas’ geopolíticas, si señala que su nivel de desarrollo en la disciplina es alto y que tienen plena conciencia sobre sus virtudes y debilidades geopolíticas, aunque tanto cualitativa como cuantitativamente no se enmarquen en la clasificación antes descrita.

No obstante lo anterior, el desarrollo de la geopolítica en Sudamérica como tal, se enmarca y relaciona directamente con el proceso de

Guerra Fría y la dialéctica ideológica de aquel entonces. Esto repercutió a favor del incremento de diversas teorías geopolíticas, así como también eventuales 'leyes' sobre las cuales el Estado aumenta o disminuye su poder tanto relativo como efectivo, siempre ligado a la concepción ratzeliana de este. Kahhat (2007) plantea que tal pensamiento 'orgánico' sobre la concepción del Estado, actuó como promotor de la dinámica conflictiva en Sudamérica manifestándose en hechos concretos de política interna de los Estados, como también en su forma de interactuar en el sistema internacional, fundamentalmente durante la década de los setenta, donde los gobernantes militares se encontraban altamente ligados a los estudios de la geopolítica ratzeliana.

Centrándose en lo que respecta al pensamiento geopolítico en Chile, Child señala que aunque este país no califica como una 'escuela' geopolítica, "posee interesantes ideas geopolíticas". Sobre este punto, el autor destaca que los principales lineamientos y estructura de la acción geopolítica de Chile son la protección de las ganancias territoriales logradas en la Guerra del Pacífico (1879-1883); el control de los pasos y estrechos bioceánicos australes; la mantención de los intereses nacionales en la Antártida; y lograr un poder marítimo considerable en el Pacífico Sur (Child, 1979: 102).

Otro de los aspectos que se rescata dentro del pensamiento geopolítico de Chile, es la enorme influencia de la geopolítica alemana. Child (1979) destaca en este sentido la influencia de las colonias que residen en el país, como también el rol que jugó en el sector militar la misión que reorganizó el Ejército chileno después de la Guerra del Pacífico. No es por ello extraño que la mayoría de los autores militares que hacen referencia a la geopolítica citen en forma recurrente a Ratzel y a otros ilustres teóricos de la escuela germana, como Ritter y Haushofer.

Respecto al pensamiento geopolítico de Perú, este ha estado de alguna forma centrado en un punto de vista institucional. En este

plano, es posible apreciar la notable influencia que ha ejercido el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), desde un aspecto tanto teórico como práctico. Fue en este centro académico, donde aquellos oficiales que participaron en el gobierno del General Velasco Alvarado, se prepararon en materias geopolíticas. El rol académico desempeñado por el general Edgardo Mercado Jarrín fue muy relevante, quien tenía también una importante influencia de la geopolítica de Ratzel (Kahhat, 2007). Sin embargo y a diferencia de Chile, Child (1979) señala que más que geopolítico, el pensamiento peruano es estratégico. Domina una visión de espacios con respecto al territorio. Siendo así, es posible apreciar un pensamiento en torno a la selva y cuenca Amazónica, su posición marítima y las vinculaciones histórico-territoriales tanto con Chile como con Ecuador.

Manifestaciones geopolíticas a través del discurso en la relación bilateral

Si se consideran algunos de los elementos vistos en el anterior apartado, se entiende que para Chile y Perú sean fundamentales en el origen y desarrollo su pensamiento geopolítico, la historia bilateral entre ambos, especialmente las consecuencias de la Guerra del Pacífico como sostiene Hepple (2004). Elementos que de una u otra forma están concebidos dentro de la lógica ratzeliana de la geopolítica, es decir, en términos de expansión/contracción territorial, donde el Estado se hace más o menos fuerte, respectivamente. Por lo tanto, se podría sostener que el pensamiento geopolítico de ambos países, se relaciona directamente con la forma geopolítica de apreciar el mundo 'del otro'.

Sin embargo, la delimitación de dichas manifestaciones geopolíticas resulta, en un primer momento, tanto complejo como amplio. En primer lugar, la complejidad se explica por el nivel y/o ámbito de estudio en el cual

la manifestación se efectúa, siendo en este caso el Estado —entidad compleja por su naturaleza como por su composición—. Se suma a la complejidad el momento o período en que se decanta la visión a través del discurso. Tomando este último elemento, se pueden establecer diferentes parámetros geopolíticos desde una perspectiva formal, práctica o popular de los orígenes del discurso (O’Tuathail y Dalby, 1998). En segundo lugar, la amplitud se deriva de la evolución misma del Estado y de los mismos discursos, ya que la conceptualización política que se puede realizar de un discurso hoy, no es la misma que se realizó hace diez o más años atrás. Esto porque las preferencias y las prioridades varían por diferentes factores, como también sucede con las relaciones que puede sostener el Estado (Agnew, 2005). No obstante las complejidades mencionadas, es posible apreciar diversos elementos que son parte de un marco discursivo constante entre ambos países, en el que destaca las consecuencias de la Guerra del Pacífico o del Salitre en 1879. Estos aspectos, con leves modificaciones y considerando las complejidades señaladas, son plenamente susceptibles de observar hasta nuestros días en la relación bilateral (Leyton, 2007; Kahhat, 2007; Robles, 2006; Milet, 2005).

Tomando los elementos discursivos con consecuencias geopolíticas, en el plano oficial y académico de cada uno de los dos países es posible delimitar y analizar la evolución de algunos casos en particular. Si se considera como referencia lo esgrimido por Child (1979) sobre el origen y desarrollo del pensamiento geopolítico de ambos Estados; el constante marco conflictivo o de desconfianza entre las partes (Leyton, 2007); más algunos discursos oficiales y académicos, se pueden extraer tres diferentes ‘manifestaciones’ geopolíticas al respecto: a) el ‘dominio’ del Pacífico Sur; b) la ‘guerra’ de los puertos; c) los proyectos de ‘país puente’ y de ‘país pivote’ en Chile y Perú, respectivamente.

Resulta conveniente señalar que la anterior tipificación de manifestaciones geopolíticas no

debe considerarse absoluta ni exclusiva, ya que perfectamente pueden extraerse y agregarse otros elementos que configuren una nueva visión geopolítica entre las partes. Además, cada una de las manifestaciones señaladas puede considerarse como parte de un proceso mucho más amplio, en el cual cada uno de los actores analizados es capaz de elaborar una imagen positiva o negativa ‘del otro’. Esto nos llevaría a otra área de análisis, en la cual se establecen los denominados ‘códigos’ geopolíticos, los que si bien poseen elementos que los ligan a la geopolítica crítica, se asocian directamente con imágenes del mundo cercano y lejano que posee cada uno de los Estados (Taylor y Flint, 2002).

La primera manifestación geopolítica a analizar, corresponde a una eventual ‘dominación’ de la cuenca sur del océano Pacífico por parte de Chile, en directo desmedro de Perú. Dicho esquema teórico se plasma en el discurso por vez primera, a través de una carta del ministro chileno Diego Portales, en el año 1836, bajo el contexto de una eventual guerra entre Chile y la entonces Confederación Perú-Boliviana. En esta misiva, el funcionario señala explícitamente que Chile “[...] debe dominar para siempre el Pacífico: ésta debe ser su máxima ahora, y ojalá fuera la de Chile para siempre” (Silva, 1954: 79). Dicho discurso, desde la óptica chilena, fija una especie de ‘llamado del destino’, sobre el cual debe realizar sus acciones en pos de un mejor bienestar; mientras que desde la perspectiva peruana, aquello es el comienzo del ‘expansionismo’ chileno, en territorios sobre los cuales el Perú ha ejercido una notable influencia, con datos que se remontan incluso a la época precolombina (Kahhat, 2007; Robles, 2006).

Las consecuencias de aquella manifestación geopolítica sobre una ‘dominación’ del Pacífico Sur por una de las partes, no solo posee un contexto y aplicación en el pasado, sino que también se refleja a partir de ese momento en diferentes épocas. Por ejemplo, uno de los principales elementos militares sobre los cuales

la Guerra del Pacífico se sostuvo fue el factor naval. A raíz de aquello, algunos autores han señalado que la ‘dominación’ por parte de Chile se logró gracias a “una guerra victoriosa que le permitió asegurar el predominio local por casi un siglo, hasta inicios de la década de 1970, en la que el balance estratégico comienza a cambiar” (Kahhat, 2007: 118). Considerando aquello, se visualiza una gran ponderación en torno al papel que juega el componente militar en la obtención del objetivo, que en este caso sería la ‘dominación’ del Pacífico Sur. Siendo así y por medio de las armas uno de los dos países va a ser el dominador, mientras que el otro tendrá el apelativo de dominado, colocándolos en una lógica conflictiva de suma cero. En un lugar periférico dentro del esquema teórico se encuentra el aspecto económico-comercial, como directo sustento del primer elemento. En este plano es posible entender también que el enfoque militar estuviera asociado con percepciones subjetivas que, por aquel entonces, se poseían sobre seguridad. Tales percepciones establecían un monopolio de la seguridad nacional en torno a las instituciones armadas y sostenían que los principales factores de amenaza a la seguridad provenían de Estados con similares objetivos. Este discurso marca, además, el inicio de percepciones geopolíticas contrapuestas: dominador/dominado, o en su defecto, de la acción chilena y la reacción peruana en la relación bilateral (Kahhat, 2007; Milet, 2005).

Una segunda manifestación del discurso geopolítico se logra visualizar a mediados de la década de los noventa, a raíz del cambio post Guerra Fría y el desarrollo de la multipolaridad de poderes en el mundo debido, en buena parte, a la esencia del proceso de globalización. Considerando aquello, el General Mercado Jarrín (1996) –y algunos otros autores–, sostiene que el foco del poder económico mundial está sufriendo un desplazamiento hacia la cuenca del océano Pacífico. Situación que obliga al Perú a desarrollar un alto nivel en lo relativo a infraestructura y capacidad de sus

puertos, para competir directamente con sus similares chilenos, en el contexto de transportes de bienes desde los mercados asiáticos hacia la región sudamericana ribereña al océano Atlántico, como también hacia los mercados europeos.

En un período similar, se comienza a bosquejar en Chile la idea de convertirse en un ‘país puerto’. Sobre este punto en particular, señala el entonces subsecretario de relaciones exteriores, Mariano Fernández:

En cuanto a la proyección hacia un nuevo espacio exterior de desarrollo de Chile, hay una cantidad de fundamentos que permiten afirmar que en efecto una parte importante del destino de nuestro país está precisamente en el océano. Y es que no sólo se encuentran allí recursos que son vitales para el interés nacional, sino que a través de él se produce la ruptura definitiva de la situación periférica que había caracterizado históricamente a Chile (Fernández, 1996: 36).

La conflictividad y consecuencia geopolítica de la anterior visión, a diferencia de la perspectiva de la dominación, es que existe un traspaso a los límites territoriales de cada uno de los países, tomando como referente la perspectiva económica. Es decir, el conflicto sería de índole económica. Sin embargo, en esta manifestación existen dos elementos a considerar. En primer lugar, se tiene como principal unidad de análisis el puerto, entendido este como un elemento integrador de territorios y no sólo una entrada/salida de mercancías. En ambas visiones, el puerto es el punto de partida para el desarrollo, ayudado por la infraestructura vial y sus derivados. No obstante, si bien el puerto busca integrar, la iniciativa comienza por el país en cuestión y no por los factores periféricos que ‘el puerto’ busca influir, o en su defecto atraer. Además se busca salir de la condición periférica que ambos países sostienen en este discurso. En segundo lugar, en esta manifestación no existe explícitamente el componente bélico como tal, ya que el con-

flicto se decanta tanto por las consecuencias económicas que se generan, como también por la capacidad de gestión de cada uno de los países en cuestión. Esto da paso a una especie de ‘carrera’ portuaria, en una lógica conflictiva nuevamente de suma cero.

El anterior análisis deja esbozado algunos elementos dentro del esquema teórico de manifestaciones geopolíticas planteado, tanto desde un punto de vista temporal como también de los eventuales factores que se puedan integrar. Tomando entonces esta variable como un todo, se sostiene que la conceptualización que se pueda tener sobre el país y el proyecto de desarrollo que plantea, están altamente influenciados por cambios a lo largo del tiempo. Así ambos discursos han tenido un período de desarrollo, a través del cual se han agregado o quitado elementos, o bien se han modificado las prioridades para el mejor y más eficiente cumplimiento del discurso mismo. Por otra parte si nos situamos desde un punto de vista teórico de la geopolítica contemporánea (Agnew, 2005; O’Tuathail y Dalby, 1998; Cairo, 1997) en lo que respecta al análisis se pueden obtener diferentes perspectivas analíticas sobre un mismo acontecimiento, o bien, sobre un proceso político en una completa o parcial magnitud. Lo anterior resulta altamente aplicable a una nueva forma de manifestación geopolítica entre ambos Estados a la luz del siglo XXI, donde nuevamente se contempla una visión de país ‘puente’ por parte de Chile y una óptica de país ‘pivote’ en torno a Perú.

Sin perjuicio del origen mismo de los discursos, resulta interesante –para el posterior análisis geopolítico– determinar los diferentes elementos que los componen, así como también para la categorización de la fuente misma. Es decir, si se está en presencia de una manifestación desde el Estado o se trata netamente de un enfoque académico como sucedió en el primer caso y con el discurso relativo a los puertos. En estas nuevas manifestaciones, es posible establecer que la fuente es de carácter

oficial, centrándose en los denominados “Libros Blancos” de cada uno de estos países, con algunas diferenciaciones mínimas que son necesarias esclarecer y delimitar.

En el caso peruano, se hace una directa alusión a la posición privilegiada que posee el país, considerando su cercanía relativa con los nuevos focos del poder económico mundial; y al mismo tiempo, se señala que el Estado debe mejorar el desarrollo de su estructura portuaria para poder competir con otros países y mejorar y posicionar así la característica bioceánica del país. Por lo tanto, el Perú está en una posición de ‘pivote’ en Sudamérica, como un país que facilita el tránsito de mercancías y de bienes de servicio entre la cuenca del Pacífico y la cuenca Atlántica. En el caso chileno, también se hace manifiesto este punto de vista de país, que gira en torno al manejo y gestión de los puertos, desembocando en una mayor capacidad y eficiencia del país para transportar mercancías desde los mercados asiáticos hacia Brasil y Argentina. Para ello, Chile viene dando señales de apertura económica constante, con importantes mercados ubicados en el área señalada del océano Pacífico.

Considerando ambas manifestaciones geopolíticas, además de la clara superposición de objetivos, que involucra *per se* un grado importante de conflictividad, se puede establecer, en primer lugar, el aspecto de la defensa militar de los intereses. Este aspecto es uno de los elementos que se incorporan con fuerza en el discurso y en sus eventuales consecuencias, y en relación con el apoyo que se puede obtener de esta área del Estado, en pos de la realización de los objetivos trazados. En este plano, se establecen los diversos lineamientos de seguridad que existen en ambos países, pero al mismo tiempo, se hace un planteamiento categórico en lo referente a la defensa de los intereses de cada una de las partes; incluso, en algunos sentidos, se establece una defensa ‘zonal’, es decir, se delimita un área clara de interés para el Estado, como por ejemplo el Mar de Grau para el Perú. En segundo lugar, también es

posible observar el apoyo tácito de la política exterior a la consecución de las metas elaboradas. En este sentido se destaca el comportamiento que ha tenido Chile, pues aunque establece una importante ponderación para el factor de la defensa de sus intereses en su discurso, aquello queda totalmente supeditado al comportamiento y evolución del comercio internacional del país. Esto se plasma en la suscripción de diversos tratados de libre comercio con las principales economías del área en cuestión (Rodríguez, 2006).

La demanda en la Haya y la duplicidad de agendas

Uno de los temas que canaliza casi la totalidad de las prioridades en la relación bilateral, se refiere a la demanda efectuada por Perú en la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Sin perjuicio de la importancia de cada uno de los argumentos de las partes en conflicto, este hecho *per se*, justifica de alguna forma el marco de análisis aplicado en las anteriores manifestaciones discursivas. No obstante, dicha demanda ocasionó una serie de elementos conflictivos extras y, al mismo tiempo, estableció nuevos discursos bilaterales, como por ejemplo el hecho de llevar entre ambos países una relación de 'cuerdas separadas', desde la visión peruana, o 'inteligente' desde la chilena.

Al definir una manifestación geopolítica para conducir la relación bilateral en función de una de estas dos visiones, no solamente se propugna no perder aquellos aspectos bilaterales donde se generan beneficios recíprocos, y 'encapsular' el ámbito conflictivo en el tribunal internacional; sino que también se deja completamente al descubierto aquellos elementos conflictivos subyacentes sobre los cuales descansan gran parte de las anteriores ópticas geopolíticas. Es decir, es posible apreciar la existencia de dos agendas bilaterales: por un lado, una agenda con contenido político-histórico, que se estaría manejando en la citada

Corte; mientras que por otro, se sostiene el lado comercial.

Sin embargo, y pese a los discursos oficiales sobre el beneficio que dicho enfoque trae a la (eventual) normalidad de la relación en su conjunto, aquello escapa totalmente de la realidad. Es posible visualizar como dichas agendas no pueden considerarse como 'agendas inexpugnables'. Cada una se sostiene, de alguna u otra forma, con elementos de la otra. En este caso, no es posible tener una relación económica fructífera y que decante en un mayor desarrollo conjunto, si el componente económico se encuentra amenazado en su esencia, como sucede con aquellos recursos naturales que se encuentran en el área de controversia. O bien, el intercambio económico se producirá en un ambiente siempre lleno de percepciones recíprocas de desconfianza, y que a la larga, poco o nada aportan a una verdadera mejora en la relación bilateral.

Pero aquello incluso sería una visión reduccionista de la problemática. La lógica del conflicto geopolítico que se sucede entre Chile y Perú, y más específicamente en el escenario de La Haya, refuerza la concepción de la existencia de factores que subyacen la relación bilateral, y que son, de una u otra forma, los verdaderos causantes del conflicto. Por ejemplo, de mantenerse esta duplicidad de agendas bilaterales, se logrará un aumento significativo de capitales chilenos en el Perú (como efectivamente ha sucedido), pero se estará en presencia de un nuevo tipo de conflicto, el cual si bien tiene una consecuencia netamente económica, su trasfondo se centra en el aspecto político (Milet, 2005). Siendo así, la demanda en la corte de La Haya no puede entenderse como el final de un proceso conflictivo, sino como un hito al interior del proceso mismo.

Conclusiones

Las diferentes formas que se han visualizado en la extensa relación bilateral entre Chile y Perú, no necesariamente muestran en su mayoría elementos negativos que permitan *a priori*, establecer si la relación entre ambos países es negativa o positiva. La determinación de tal o cual cualidad sería un error desde un punto de vista académico y metodológico. Sin embargo, no hay duda de que existe una marcada tendencia a catalogar la totalidad de la relación como negativa, debido a una inercia teórica y práctica a maximizar los acontecimientos negativos de la misma y a minimizar cualquier avance que se pueda lograr al respecto.

El elemento conflictivo central no va a poder ser resuelto en un tribunal, pese al fallo que se dicte y a la naturaleza 'salomónica' de la Corte. Sin lugar a dudas, 'el otro' saldrá más beneficiado, con lo cual no se cierra el ciclo, sino que se profundiza. Pero no todo esboza una tendencia negativa. El hecho de que se hable de agendas duplicadas, si bien es un error a la luz de lo analizado, también es una muestra de que nuestros países han avanzado por la senda democrática, y aquello en una región como Sudamérica, es importante. Es decir, si bien se pudo considerar, hipotéticamente, por alguna de las partes romper relaciones diplomáticas, aquello no sucedió, lo cual es ya positivo.

Este conflicto que subyace en los imaginarios sociales de los habitantes de Chile y Perú, es dentro de todo, una construcción mental con bases ideológicas en torno a la cristalización de un enemigo perenne. Esto puede cambiar, y el principal antídoto para aquella forma de pensamiento no es precisamente comprar armas o, como sucede en ambos países repotenciar y mejorar el material bélico adquirido. El remedio es la educación. Con una adecuada y mejor educación, los prismas mentales se abren y es posible entender otras formas de comportamiento, o bien comprender los hechos que han provocado esta situación. Con

ello, las manifestaciones negativas entre ambos países no desaparecerán, pero se crearan las bases para un mejor y más transparente entendimiento.

Bibliografía

- Agnew, John (2005). *Geopolítica. Una revisión de la política mundial*. Madrid: Trama Editorial.
- Cairo, Heriberto (2005). "Prólogo. Re-pensando la geopolítica: la renovación de la disciplina y las aportaciones de John A. Agnew", en *Geopolítica. Una revisión de la política mundial*, John Agnew. Madrid: Trama Editorial.
- Cairo, Heriberto (1997). "Los enfoques actuales de la Geografía Política". *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Universidad de Guadalajara, Vol. 3, No. 9, pp. 49-71.
- Child, John (1979). "Geopolitical Thinking in Latin America". *Latin American Research Review*, John Hopkins University, Washington, Vol. 14, No. 2, pp. 89-111.
- Fernández, Mariano (1996). "La incidencia política del concepto País Puerto en el marco de las Relaciones Exteriores de Chile". *Chile País Puerto del Cono Sur*. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación – Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile.
- Hepple, Leslie (2004). "South American Heartland: The Charcas, Latin American Geopolitics and Global Strategies". *The Geographical Journal*, Londres, Vol. 170, No. 4, pp. 359-367.
- Kahhat, Farid (2007). *Tras la Guerra Fría*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Leyton, Cristián (2007). *Amigos y Vecinos en la costa del Pacífico. Luces y Sombras de una relación*. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

- Mercado, Edgardo (1996). "La Guerra de los Puertos". *Revista Caretas*, Edición No. 1399. Disponible en: <http://www.caretas.com.pe/1399/puertos/puertos.html>
- Ministerio de Defensa del Perú (2005). *Libro Blanco de la Defensa*. Perú.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2002). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Chile.
- Milet, Paz (2005). "Chile-Perú: las raíces de una difícil relación". *Estudios Internacionales*, Santiago, No. 150, pp. 59-73.
- O'Tuathail, Gearóid (1994). "Critical Geopolitics and Development Theory: Intensifying the Dialogue". *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, Vol. 19, No. 2, pp. 228-233.
- O'Tuathail, Gearóid y John Agnew (2006). "Geopolitics and Discourse. Practical Geopolitical Reasoning in American Foreign Policy". *The Geopolitics Reader*. Gran Bretaña: Routledge.
- O'Tuathail, Gearóid y Simon Dalby (1998). "Introduction: Rethinking Geopolitics". *Rethinking Geopolitics*, Gearóid Tuathail y Simon Dalby, editores. Londres: Routledge.
- Robles, José (2006). "De la disuasión a la cooperación: dos siglos en la relación Chile-Perú". *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 20, No. 1, FLACSO-Chile, pp. 31-50.
- Rodríguez, Eduardo (2006). *Chile, país puente*. Santiago: RIL Editores-Fundación Chilena del Pacífico.
- Silva, Raúl (1954). *Ideas y Confesiones de Portales*. Santiago: Editorial del Pacífico.
- Taylor, Peter y Colin Flint (2002). *Geografía Política. Economía mundo. Estado-Nación y Localidad*. Madrid: Trama Editorial.

Los Presidentes Punk de Suramérica (una fantasía según los mass media)

Eduardo Vélez Aráuz*

Unión y seguridad, divide y vencerás. El mundo entero (globalizado) no puede combatir el efectivo embate de los medios de comunicación y la apabullante 'industria' del entretenimiento global.

En todas partes del mundo asumimos las costumbres que proyectan como nuestras, consumimos los consumos que muestran, mientras lentamente un tipo diferente de invasión evade cualquier frontera y cualquier seguridad.

En este mundo gobernado por los 'mass media', donde muchas veces reina la fantasía, el planeta entero conoce de América del Sur gracias a sus principales actores y el modo en que estos han sido peculiarmente ex-puestos ante los ojos del mundo. Nos conoce el mundo mucho más que antes, pero no precisamente mejor.

Todas las acciones internas de cada país y los rasgos de sus mandatarios quedan de cierto modo caricaturizados y homogeneizados dentro del 'pack' que bien podría llamarse (vía imaginario hollywoodense y caricaturas ochenteras): *Los Presidentes Punk de Suramérica*.

Origen del término 'punk'

El término inglés 'punk' tiene un significado despectivo que suele variar, aplicándose a objetos (significando 'basura', 'suciedad') o a personas (significando 'vago', 'despreciable', 'sucio' o, también, 'basura' y 'escoria').

Bajo este universo de fantasía cada vez más posicionado, nos tratan de vender, a modo de guión, una sencilla polarización de tendencias: derecha o izquierda; polarización que marca un carácter de 'peligro' ante los ojos del mundo. Peligro cual fantasma...

La invasión se está dando, por la televisión, por el internet, por los prejuicios, mientras tanto, algunos grupos de poder desean obtener ese último naipe llamado Suramérica.

* Visual emergente es el espacio destinado a acoger el trabajo de jóvenes artistas visuales. En esta ocasión exponemos ilustraciones de Eduardo Vélez Aráuz, diseñador gráfico, que a partir de su trabajo incursiona en la ilustración y audiovisuales a través del seudónimo de "Autómata". Desde el 2005 maneja paralelamente su carrera de diseñador corporativo y sus desarrollos como ilustrador/artista, participando en publicaciones de Ecuador, Francia, España, México y varias exhibiciones personales y colectivas. Su más reciente proyecto es Gye-Ind (gye-ind.ec) un portal difusional de la música+arte de su ciudad. Sitio web del autor: www.automata.ec.

A Danger
called
The Punk
President



una fantasía de la Mas Media



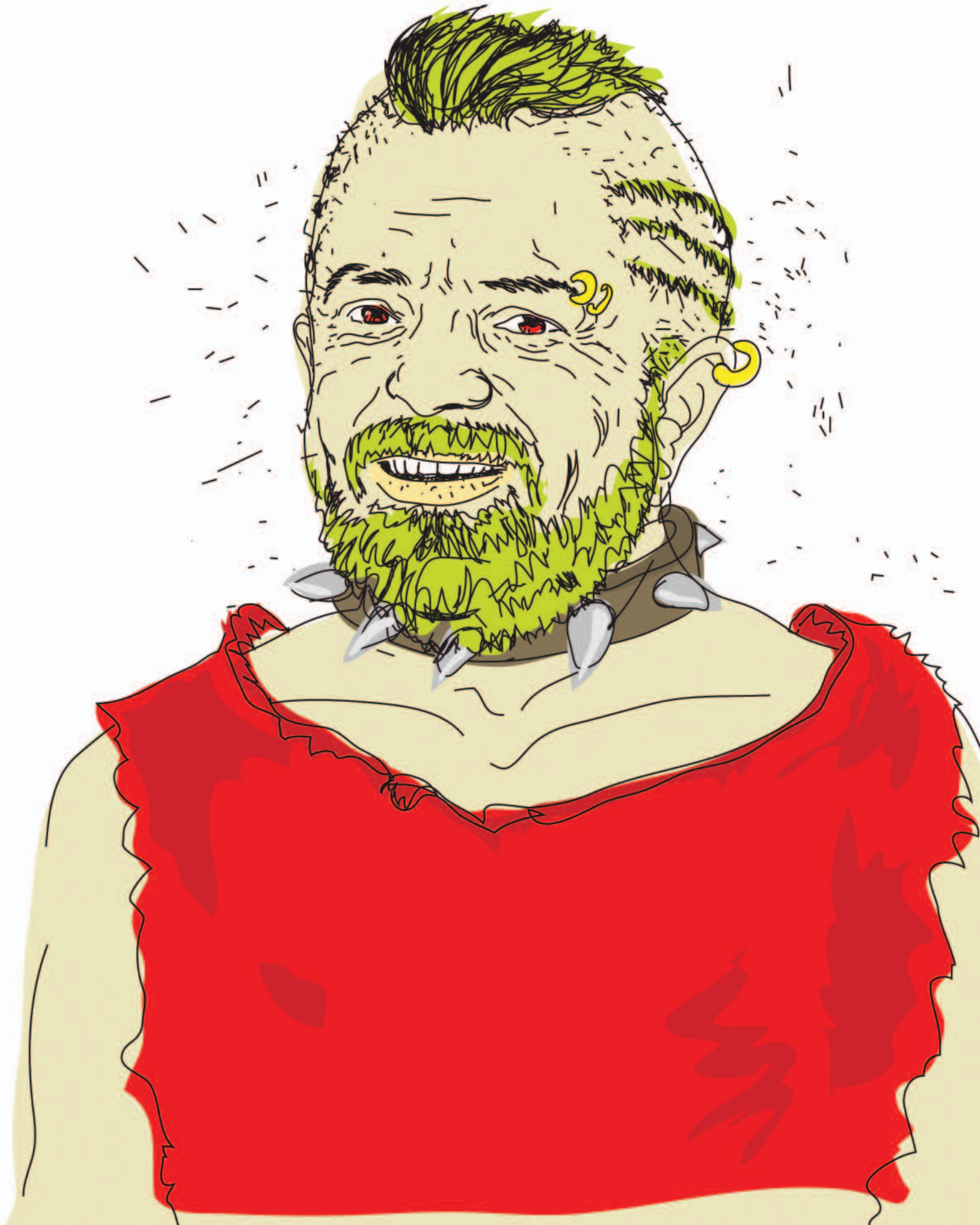


the South

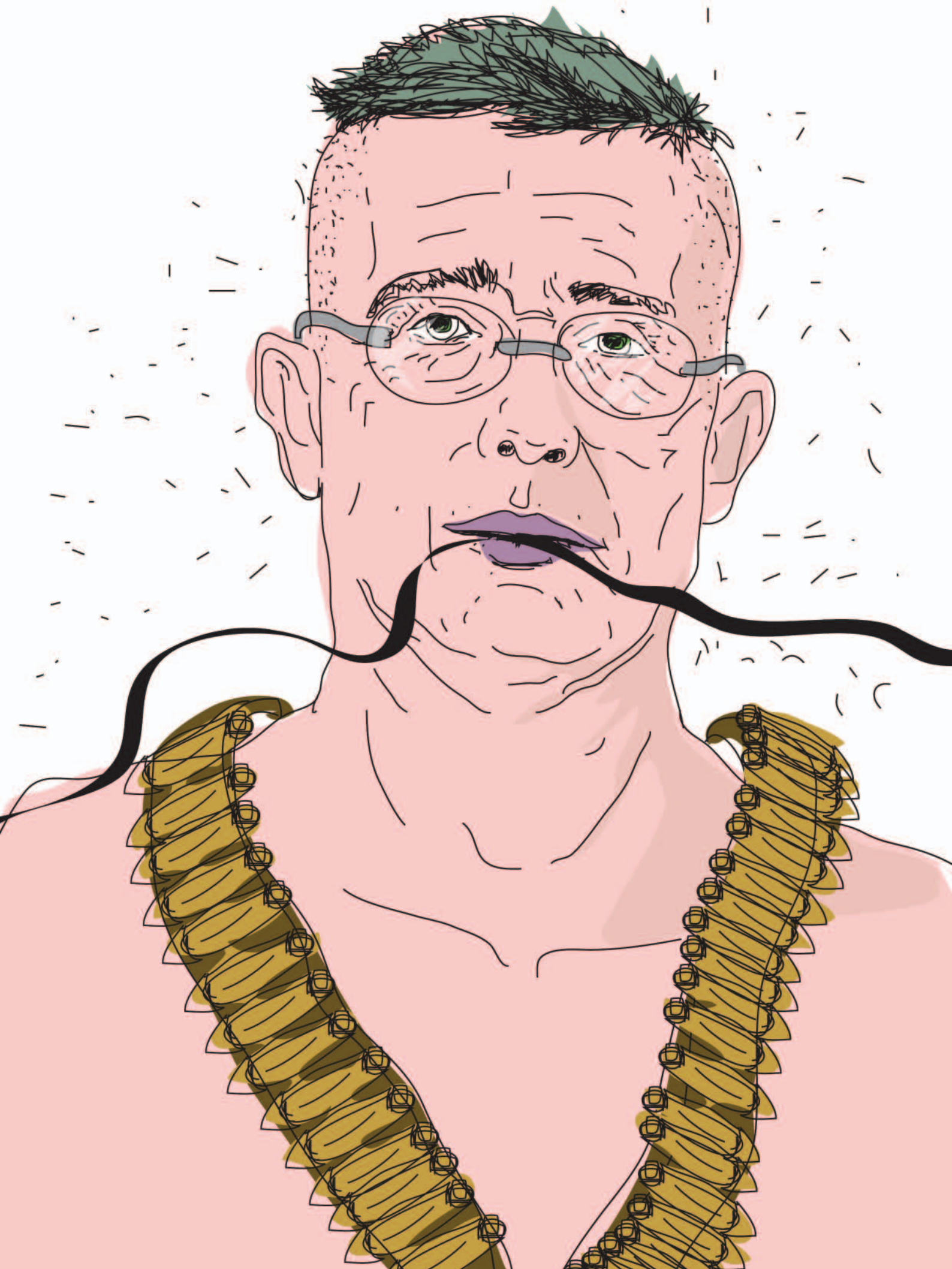


of the South











El Movimiento Bolivariano en Venezuela: ¿de vuelta al populismo?*

Venezuela's Bolivarian Movement: a Return to Populism?

Flávio da Silva Mendes

Doctorando en Sociología, Universidad Estatal de Campiñas (UNICAMP), Brasil.

Correo electrónico: Flavio85@gmail.com

Fecha de recepción: abril 2010

Fecha de aceptación: junio 2010

Resumen

En 1999, la llegada de Hugo Chávez a la presidencia significó un cambio importante en la política de Venezuela: desde 1957, era la primera vez que el cargo sería ocupado por alguien que no pertenecía a los partidos tradicionales del país. El nuevo mandatario presentaba un perfil que recordaba a los antiguos líderes políticos latinoamericanos; y así el fenómeno Chávez fue presentado, por un gran número de científicos sociales, como el retorno a un viejo problema del continente: el populismo. En este artículo discuto algunas ventajas y desventajas que la revisión de ese concepto trae para la literatura dirigida a interpretar el actual gobierno venezolano; con este fin, me concentro en obras recientes de autores reconocidos y algunos textos clásicos, que aún hoy son referencias sobre el tema.

Palabras clave: Venezuela, política, crisis, democracia, hegemonía, populismo.

Abstract

In 1999, the election of Hugo Chávez as president led to a significant change in Venezuelan politics: it was the first time since 1957 that the post would be held by someone who did not belong to the country's most traditional political parties. The new chief of state's profile was similar to that of past Latin American political leaders, so the Chávez phenomenon was presented by a large number of social scientists as a return to a continent's old problem: populism. In this article, I analyze some of the advantages and disadvantages that a review of that concept represents for literature intended to interpret the current Venezuelan administration. To that end, I concentrate on recent works by known authors and some classic texts that remain points of reference on the subject today.

Key words: Venezuela, politics, crisis, democracy, hegemony, populism.

* Este artículo fue desarrollado con apoyo del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, CNPq.

De acuerdo con la mayor parte de la literatura disponible sobre los últimos años de la política venezolana, aquel país asistió, en 1998, a la elección de otro líder populista, como tantos otros que históricamente ocuparon la presidencia de países en el continente. Chávez llenaría fácilmente los requisitos para pertenecer a esa tradición: es una figura carismática cuyo discurso, ambiguo, está lleno tanto de ataques al imperialismo norteamericano y a la oligarquía, como de nacionalismo, de promesas de inclusión político-social y de moralismo. Es posible encontrar otras innumerables características que se extrapolan al plano discursivo conforme se avanza en la lectura de los textos, pero las mencionadas corresponden a las más comúnmente descritas.

Para una generación de analistas de la política latinoamericana, el agotamiento de la ideología desarrollista y el avance de una postura más pragmática en relación a la política y a la economía durante los años 1980 parecían condenar a la desaparición a ese conjunto de características vinculadas al fenómeno populista¹. La preeminencia de técnicos en la administración del Estado era el principal indicio de que el político profesional y carismático, que hacía constantes referencias a las masas en su discurso y promovía una fuerte interferencia estatal en la vida económica, era un personaje en extinción. Sin ese tipo de liderazgo, estaría abierto el camino, aún así tortuoso, para que los países de América Latina alcanzasen el tan esperado fortalecimiento de las instituciones democráticas. Por ende, a inicios de los años noventa, algunos autores retomaron el concepto de populismo en el intento de explicar el ascenso de personajes considerados *outsiders* en la política de sus países, como Fernando Collor (Brasil), Alberto Fujimori (Perú) y Carlos Menem (Argentina). Estos nuevos líderes carismáticos presentaban algunas dife-

rencias importantes en relación a sus equivalentes del período desarrollista, entre las cuales se destacaba la adopción de una agenda económica neoliberal, por tal razón algunos autores prefirieron utilizar la expresión “neopopulismo” para clasificar a estos gobiernos.

Para Vilas (2004), la aparición de ese término es consecuencia, por un lado, de una ‘elasticidad conceptual’ a través de la cual se justifica la aplicación del mismo concepto a fenómenos sociales distintos y, por otro lado, del reduccionismo, que conduce a una recuperación del concepto a partir de apenas uno de sus elementos básicos. En el caso de los estudios sobre el populismo de inicios de los años noventa, lo que estimuló la recuperación del término fue la aparición de liderazgos carismáticos, aunque otras diversas características, generalmente acotadas como típicas de los fenómenos populistas, no estuviesen presentes. Un trabajo influyente que siguió este camino fue el artículo *Neoliberalism and the transformation of populism in Latin America: the peruvian case*, de Kenneth Roberts (1995). Para este autor, la reconocida indeterminación del concepto ‘populismo’ refleja los diferentes enfoques de la literatura sobre el tema, que buscaban interpretar los fenómenos populistas latinoamericanos a partir de puntos de vistas variados —económicos, institucionales, ideológicos, discursivos, etc.—. La solución para ese dilema no sería el abandono del concepto sino considerarlo a partir de la noción de “categoría radial”², lo que posibilitaría asumir la existencia de esas partes constituyentes y tomarlas aisladamente. Ese procedimiento permitiría, por ejemplo, negar la premisa de la incompatibilidad entre populismo y neoliberalismo, objetivo propuesto por Roberts. Su trabajo fue

1 Un ejemplo de ese diagnóstico, entonces hegemónico, es el trabajo de Jorge Castañeda (1994).

2 “Una categoría radial está basada en un caso prototípico que incorpora un conjunto de elementos esenciales o propiedades. Categorías secundarias (o subtipos) son variantes del caso prototípico que comparten algunos (pero no todos) los atributos definidores y no tienen ninguna conexión necesaria entre sí” (Roberts 1995: 88).

considerado por Vilas (2004: 140) una referencia para muchos científicos sociales que decretaron, a lo largo de los últimos años, el retorno del populismo a la política latinoamericana. Este retorno es señalado como consecuencia de la incapacidad para la consolidación o de la falencia de instituciones democráticas en los países del continente durante los años noventa. El mecanismo que permite ese diagnóstico fue descrito por Vilas:

Este simplismo conceptual permite a los autores presentar el populismo como una opción permanente en la política latinoamericana independiente de las configuraciones mutables de los escenarios históricos –vale decir, de la configuración de las clases y otros actores sociales, del desarrollo y orientaciones de la organización económica y de los procesos de acumulación, de estructura internacional del poder, etc. Para poner en actividad lo que sería una potencialidad arrasadora, bastaría una crisis de representación del sistema político institucional– partidos, elecciones, separación de funciones de gobierno [...], que se demostraría así ineficaz para procesar las demandas colocadas por sectores-clave de la sociedad (Vilas, 2004: 140)³.

Ese ‘reduccionismo personalista’ del concepto de populismo fue fundamental para su retorno al centro del debate sobre el desarrollo y la transición democrática en América Latina. Cuando se eligió a Chávez, al final de los años noventa, una buena parte de la literatura recorrió aquella discusión para clasificar un evento político en el cual la falencia de las instituciones y la ascensión de un líder carismático eran las características más evidentes. El libro *Populismo autoritario: Venezuela 1999-2005*, de dos científicos sociales venezolanos, Arenas y

Gómez Calcaño (2006), que reúne artículos escritos en el intento de interpretar el *chavismo*, es un buen ejemplo de ese movimiento intelectual.

Para los dos autores, Chávez reúne características del viejo y del nuevo populismo: en primer lugar, el anti-imperialismo, el énfasis en el desarrollo económico autónomo, el discurso antioligárquico y la interpelación al pueblo como unidad por encima de las relaciones de clase. Del tipo neopopulista, Chávez habría heredado el discurso antipolítica y la condición de *outsider*. Sería difícil, entonces, clasificarlo bajo el nuevo o viejo populismo, pues hay características que son contradictorias e irreconciliables entre sí. Para la literatura sobre el neopopulismo, un elemento fundamental de este fenómeno es su vinculación con la ejecución de políticas económicas neoliberales. Chávez, al contrario, presentó desde el instante en que irrumpió en el escenario político nacional un discurso contra el neoliberalismo, aunque sin una definición estratégica clara. Al asumir el poder, estimuló la intervención estatal de la economía, salida que está directamente vinculada con la especificidad de la economía venezolana sin cerrar, entretanto, las puertas para el gran capital internacional o nacional. Arenas y Gómez Calcaño destacan esas contradicciones: los autores presentan datos sobre el aumento de la inversión norteamericana después de la victoria de Chávez y algunas características de la nueva política fiscal que pueden ser consideradas indicios de neoliberalismo.

Esas dos características de la política económica de Chávez podrían ser presentadas también de otra forma: el aumento de capital de origen norteamericano en la economía del país es el resultado más previsible del proceso de reanudación del crecimiento, vivido por Venezuela en los últimos años y en el cual pesa, nuevamente, el alza del precio del petróleo⁴. Estados Unidos siempre fue el principal ‘socio’

3 El enfoque estructuralista de Vilas lo obliga a vincular el populismo a una determinada etapa del desarrollo del capitalismo en América Latina. Aún así, el texto da paso a una consistente crítica de la salida opuesta, reduccionista, propuesta por Roberts.

4 Además de la reciente intervención militar de Estados Unidos en el Oriente Medio y de la expansión econó-

económico del país y, aunque quisiese, Chávez no podría cambiar esa realidad en algunos años⁵. En cuanto a la política fiscal, Arenas y Gómez Calcaño exploran las contradicciones entre medidas ortodoxas y heterodoxas, presentes realmente en el programa de Chávez (2006: 72-82), y concluyen que no es posible saber cuál manual económico ha adoptado el nuevo presidente. Pienso que el mejor procedimiento es analizar ese hibridismo a partir de la coyuntura económica y social enfrentada por el gobierno de Chávez al inicio; de las relaciones de fuerza y presiones de diversos sectores sufridas por Chávez a lo largo de estos años; y, no menos importante, a partir del programa original del Movimiento Bolivariano para Venezuela. Esta fue una interpretación indicada por Maringoni (2009: 175-179) a partir de una comparación con la experiencia de gobierno de la Unidad Popular chilena, en los años setenta. Para el autor, los dos procesos presentan “algunas semejanzas y varias diferencias”. Una divergencia corresponde a la táctica en relación a la economía: Salvador Allende buscó, desde el inicio, alterar la estructura económica de Chile teniendo a la vista una transición democrática al socialismo, horizonte estratégico colocado desde el principio de su mandato. Chávez adoptó una táctica diferente porque, entre otros motivos, su estrategia era otra. El socialismo no estaba siquiera en el vocabulario de los políticos venezolanos: el tér-

mica China, esa alza del precio del petróleo puede ser parcialmente acreditada a la reorganización de la OPEP, estimulada por Chávez, que estableció cuotas de producción para sus miembros y propició mayor control sobre la variación del precio del producto en el mercado internacional.

- 5 Este presidente ha ejecutado varias visitas internacionales en las cuales ha realizado, personalmente, propaganda referente al petróleo, con la intención de diversificar los socios económicos de Venezuela. Algunos de los países con los que ha tratado, entre ellos Irán, son considerados como miembros del ‘eje-del-mal’ por los Estados Unidos y una parte de la comunidad internacional. China ha aparecido como un socio importante en los últimos años, al ampliar el consumo de petróleo y suministrar a Venezuela la tecnología necesaria para la realización de obras estructurales, como ferroviarias.

mino solo apareció en un discurso de Chávez durante el Foro Social Mundial, en 2005. Maringoni también destacó el cambio de relación de fuerzas en el escenario internacional como un elemento indispensable para el análisis de la política de Chávez.

Frente a las especificidades y contradicciones de la actual coyuntura venezolana, Maringoni prefirió dejar muchas cuestiones sin respuesta en vez de encajarlas en amplios modelos explicativos. Con una perspectiva diferente, Arenas y Gómez Calcaño buscaron destacar los elementos que permitirían clasificar a Chávez como populista o neopopulista. A pesar de sus esfuerzos, no llegaron a una conclusión satisfactoria:

En Venezuela aún no sabemos con certeza de que se trata el fenómeno chavista y mucho menos en qué desembocará. Retoma mucho, claramente, de los populismos clásicos, pero no llega a asumir una práctica que permita vincularlo cómodamente a los neopopulismos de la región, aunque haya mostrado algunas señales que inducen a hacerlo (2006: 82).

En una entrevista conmigo y en las páginas del libro, Gómez Calcaño asumió su postura crítica frente a Chávez y la influencia de esa posición política sobre sus trabajos. Entretanto, el concepto del populismo también es retomado por autores que defienden el actual gobierno venezolano. Es el caso del investigador político argentino Ernesto Laclau:

El caso de Chávez es el que más se aproxima al populismo clásico por el hecho mismo de que se tenía ahí un sistema político podrido, con una base clientista, con una escasísima participación de la masa. Había la típica situación pre populista: había demandas que nadie podía canalizar dentro del sistema político. Chávez comienza a interpelar esas masas por fuera del sistema institucional tradicional. Hace que esas masas participen del sistema político por primera vez. Eso se produce por medio de mecanis-

mos populistas, a través de identificación con el líder. Lo que se da no es un populismo del tipo autoritario, porque esa no es una movilización de cumbre. Por el contrario, hay un aspecto de auto-organización de las masas, en los lugares de trabajo. Y en eso la participación de los técnicos cubanos fue decisiva. Es una victoria efectiva. No hay dudas que el futuro latinoamericano pasa por ese tipo de proyecto⁶.

En un libro reciente, Laclau (2010) se dedicó a construir un enfoque alternativo que desmascare el modo generalmente negativo con el que las ciencias sociales presentan al populismo. Para él, ese rechazo escondería una “desvalorización de la política *tout court*” y la defensa, en contrapartida, de que la gestión de la comunidad debe desenvolverse de acuerdo con reglas determinadas, delante de las cuales el populismo correspondería a un desvío o a un “exceso peligroso”. Según Laclau (2005: 10), ese sería un discurso de la filosofía política desde Platón: al asumir la actividad política en una perspectiva restricta y conservadora, ella tendería a clasificar como aberración todo lo que no encaja en el patrón de racionalidad establecido para aquella práctica. En la teoría sobre el populismo en las ciencias sociales, esa visión sesgada habría ganado un nuevo aliento bajo la influencia de los estudios de psicología social sobre las multitudes, durante el siglo XIX. Tal tradición sustentaba que la multitud carece de racionalidad, por ende es propensa a acciones imprevisibles y violentas. El concepto de anomia es acotado como elemento común a esa vertiente de la psicología y la sociología que se desenvolvía en el mismo periodo: la crisis de los valores, mucho más aguda a partir de la Revolución Francesa, habría contribuido a la ruptura de los vínculos de sustentación orgánica de la sociedad. Sin esos lazos, los individuos serían más susceptibles a actuar de modo irracional a través de ‘sugestión’ o ‘conta-

gio’, sobre todo cuando se encuentran sumergidos en la colectividad. Esa irracionalidad podría llevar, también, a la manipulación por parte de un líder. Laclau sostiene que hay una continuidad entre esa tradición y varias vertientes del discurso sobre el populismo en las ciencias sociales, entre las cuales destaca la tradición funcionalista, la que considera la más acabada e influyente sobre el tema. En ella, el sujeto político aparece diluido en su racionalidad enteramente determinada por la totalidad social.

Con el objetivo de combatir esa visión negativa, clasificada como ‘antipolítica’, Laclau optó por vaciar el concepto de determinaciones históricas y analizarlo lógicamente. En su enfoque alternativo, el populismo no aparece como fenómeno históricamente datado, algo transitorio, patología o desvío, sino como un modo de construir lo político que es, en última instancia, su lógica posible. Para llegar a esa conclusión, la lingüística y el psicoanálisis fueron las principales herramientas utilizadas: el acto de nombrar al pueblo, típico de cualquier práctica populista, no solo identificaría tanto como daría sustancia real al verdadero sujeto de la política, aquel cuyas demandas no pueden ser atendidas por la vía constitucional y que, por ende, solo pueden ser expresadas en oposición al poder constituido. Al pueblo, o al conjunto de actores así nominados, se contraponen un oponente que también debe ser bautizado: la oligarquía, el imperialismo, etc. De ahí la aparente dicotomía de lucha política y la intensificación del conflicto bajo el populismo.

La exposición de los puntos ciegos encontrados en la teoría sobre el populismo y de las consecuencias políticas del enfoque negativo en que ésta recae es, a mi modo de ver, el gran mérito del trabajo de Laclau. Considero, por ende, que su libro más reciente carece de una revisión más atenta de la bibliografía sobre el concepto del populismo en las ciencias sociales, sobretodo en América Latina, pues hay otros elementos que enriquecieron la polémica

6 Laclau, Ernesto. “Populismo no es un concepto peyorativo”. *Folha de São Paulo*, 07/05/2006.

ca construcción de ese tema y contribuyeron a la elaboración de discursos bastantes diferenciados entre sí. Dicho de otra forma: es posible, pero no suficiente, explicar la señal negativa en el interior de la teoría del populismo en autores como Gino Germani o Torcuato Di Tella —que apoyan sus tesis en la noción de disponibilidad de las masas— a partir de los conceptos como anomia y sugestión, recogidos de la psicología social del siglo XIX. Establecer un eslabón de este tipo se vuelve más difícil cuando analizamos la teoría del populismo en autores de tradición marxista, para los cuales la formación de identidades sociales pasa por el concepto de clase y tiene el trabajo como categoría fundamental⁷.

Considero que el elemento en común en las dos tradiciones es la visión normativa sobre el fenómeno populista, que indujo a una lectura que destacaba la ausencia de algunas características: bajo la óptica de algunos autores funcionalistas, el populismo sería el resultado posible de la carencia de valores en un período de intensa movilización de las masas, que terminarían disponibles para prácticas de manipulación; en tanto que para una vertiente del marxismo, el fenómeno podría aparecer como resultado de una formación peculiar de la clase trabajadora, proceso en el cual la conciencia de clase no se desenvuelve en plenitud. Esas dos tradiciones, que hegemonizaron la reflexión sobre el populismo en las ciencias sociales latinoamericanas, están lejos de presentarse de modo puro, hubo un diálogo entre ellas, por otra parte, el discurso sobre la política en el continente reprodujo, en gran medida, el contenido peculiar encontrado en las prácticas de

partidos y movimientos. El enfoque alternativo presentado en la obra de Laclau se inserta en un extenso y difícil debate teórico⁸. Por ende, si partimos de la experiencia bolivariana en Venezuela y de la opinión del autor sobre ella, creo que podremos indicar algunos de los límites que su enfoque impone al análisis no solo de aquel fenómeno, sino de la práctica política en general.

Los argumentos de Laclau para justificar su apoyo al gobierno de Chávez reflejan la postura de valorizar el ‘populismo’, nombre que el autor atribuye a los movimientos políticos populares que articulan sus demandas en oposición al poder constituido, tal como ocurre en Venezuela. Esa definición amplia del concepto, que el propio autor reconoce, permite clasificar experiencias muy diversas o, en último caso, toda práctica política como populista⁹. Al prever esa crítica, Laclau afirmó que la precisión nunca fue una característica de ese concepto y que, en su trabajo, no se orientó por ella. Su intención fue, al contrario, demostrar que el nombre populismo se refiere a una lógica y no a un caso específico que pueda ser identificado y delimitado. Al escoger ese camino, Laclau se eximió de encarar la indefinición que es, reconocidamente, uno de los principales problemas del concepto.

7 Laclau está consciente de la diferencia entre su enfoque y la tradición marxista. El autor condena el uso del concepto de clase social: al considerar un actor social privilegiado —el proletariado— como sujeto histórico a priori, esa tradición habría caído en el mismo error de desvalorizar las experiencias políticas populares. La polémica sobre el uso de los conceptos de clase social y lucha de clases está en el centro del extenso debate surgido con Zlavoj Zizek, a quien dedicó algunas notas al final de su libro (2005: 289-297).

8 Las reflexiones del autor, sobre todo a partir del final de los años 1970, se insertan en el amplio movimiento de revisión de paradigmas que afectó a las ciencias sociales en el final del siglo XX, principalmente la tradición marxista.

9 La identidad entre política y populismo fue resumida así por el autor: “¿Eso significa que la política se convirtió en sinónimo de populismo? Sí, en el sentido en el cual concebimos esta última noción. Por ser la construcción del pueblo el acto político *par excellence* —como oposición a la administración pura dentro de un marco institucional estable—, los requerimientos *sine qua non* de la política son la construcción de fronteras antagonicas dentro de lo social y la convocatoria de nuevos sujetos de cambio social que implica como sabemos, la producción de significantes vacíos con la finalidad de unificar en cadenas equivalentes una multiplicidad de demandas heterogéneas. Pero estas constituyen también los aspectos fundamentales del populismo. No existe ninguna intervención política que no sea hasta cierto punto populista” (Laclau, 2005: 195).

En el análisis de un caso determinado, como es el gobierno Chávez, la aplicación de un término tan vago puede tener el efecto adverso de esconder elementos propios del populismo que el propio Laclau condena. Tal hecho ocurrió en el trabajo de Arenas y Gómez Calcaño, expuesto arriba: aunque los dos autores reproducen la visión peyorativa sobre el populismo, tan combatida por Laclau, elogian la obra de este autor, de la cual dicen llevar muchas contribuciones, sobre todo la articulación discursiva del populismo¹⁰. Considero que esa inspiración no ocurre por una lectura equivocada del libro de Laclau, sino por una brecha abierta por el enfoque del propio autor. Su presentación supuestamente neutra y ahistórica del populismo parece reflejar, aunque de forma invertida, los límites de la tradición teórica sobre el tema y reproducir la ‘elasticidad del concepto’ del que habló Vilas.

También parece contribuir a cierta imprecisión: el lugar que la categoría pueblo, definida como ‘significante vacío’, ocupa en la teoría de Laclau. Sin duda ella es central para comprender la ascensión del movimiento bolivariano y continúa siendo importante después de la llegada de Chávez a la presidencia. En una primera etapa, antes de llegar al poder, el ‘pueblo’ asumió de hecho el lugar protagónico en el programa del *Movimiento Bolivariano Revolucionario 200*¹¹ (MBR-200): era en su nombre que el movimiento depositaba las

esperanzas de transformación de la sociedad venezolana; luego, fue necesario construir ese sujeto y caracterizarlo (Chávez, 1993b: 2-5). Por ende, al conquistar el apoyo de otras organizaciones políticas durante los años 90, la formulación original del MBR-200 sufrió algunas alteraciones. Podemos afirmar, a partir del vocabulario usado por Laclau, que el significante ‘pueblo’ se mantiene, pero su significado fue modificado. Hoy hay sin duda, una dicotomía ente el ‘pueblo venezolano’, nombrado por el presidente, y la oposición bautizado por él como ‘oligarquía’. Pero esa dualidad no traduce el conjunto de fuerzas políticas antagónicas que disputan el poder en Venezuela. Ambos polos presentan una composición bastante heterogénea, con grupos que poseen intereses distintos. El resultado de este conflicto, que se da tanto en el interior del gobierno así como en la oposición, no puede ser aprehendido solo a través del análisis del discurso y será decisivo en el desarrollo del conjunto, para la lucha por la hegemonía que ocurre en el país, lo que considero ha ocurrido en otras experiencias políticas populares latinoamericanas durante el siglo XX¹².

Muchos autores se han dedicado a estudiar la influencia que ejerce la disputa entre fracciones al interior de alianzas populares amplias sobre el desenvolvimiento de esas experiencias. Este fue un tema recurrente en trabajos sobre el populismo entre los años sesenta y ochenta, como los de Francisco Weffort (1980) y Octávio Ianni (1971; 1975) en el Brasil. Los dos autores pertenecían a la tradición marxista y, en aquel momento, estaban empeñados en

10 “El enfoque teórico se apoya en el trabajo de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe que destacan el papel de las articulaciones discursivas en la construcción de la hegemonía. Mientras tanto, el análisis no es solamente discursivo, ya que pretende entrelazar los procesos económicos, sociales y políticos para establecer la comparación (entre prácticas y discursos políticos)” (Arenas y Gómez Calcaño, 2005: 1). El trabajo de Laclau y Mouffe (1985) al cual los autores se refieren da continuidad a la perspectiva de estudios sobre el populismo a partir del análisis de discurso inaugurado por Laclau (1979) y que ha tenido gran influencia entre científicos sociales desde entonces.

11 El número ‘200’ es una referencia al bicentenario del nacimiento de Simón Bolívar, conmemorado en 1983, próximo a la fundación del movimiento.

12 Laclau contempla la heterogeneidad social, tema al cual dedica el quinto capítulo de su libro (2005), pero apenas en dos dimensiones: la posibilidad de que las demandas originalmente populares sean absorbidas por el discurso del bloque opuesto, en el poder; y el caso de demandas que no se articularían en el interior de ninguno de los bloques, quedando así al margen del proceso. Una tercera hipótesis, de heterogeneidad de las demandas en el interior del movimiento popular o del bloque de poder, no merece gran atención en la obra del autor.

apuntar los equívocos del Partido Comunista Brasileño al interior del 'pacto populista' y las contradicciones que habrían llevado a la derrota del movimiento popular, en 1964. En los textos de ambos se encuentran señales del diálogo con la literatura funcionalista de autores como Germani y Torcuato Di Tella sobre el populismo, de la cual toman prestada la noción de 'manipulación'. Otra semejanza está en la presentación del fenómeno populista como típico de 'sociedades en transición'. Esas características en común imponen algunos límites a estos trabajos, que fueron blancos de críticas, sobre todo, a partir de los años ochenta¹³.

A pesar de esas semejanzas, Weffort y Ianni contribuyeron para la formación de una visión diferenciada sobre la política y la sociedad en la América Latina. La novedad en sus trabajos era el cuestionamiento sobre los factores que llevaron a la ruptura de aquello que Weffort llamó 'Estado de compromiso' (1980: 70), en el cual las instituciones asumían el papel de árbitro entre fuerzas políticas antagónicas, garantizando un equilibrio inestable, roto en 1964. La explicación para esa crisis, que impuso una derrota al movimiento popular y la izquierda en general, parecía depender de un análisis de las relaciones de fuerza en el interior del pacto populista más allá de la dicotomía moderno/atrasado que había pautado la política y las ciencias sociales hasta entonces. Para Weffort y Ianni, la respuesta debía buscarse en la lucha de clases: el populismo sería así un fenómeno fechado, correspondiente a un estadio de desenvolvimiento del capitalis-

mo y su destino sería determinado por el desdoblamiento de la lucha entre clases con intereses antagónicos en su interior. Hay en esa teoría una diferencia importante en relación al trabajo de Laclau: en tanto este está interesado en analizar la articulación de demandas que permite la construcción discursiva del pueblo en el origen del movimiento populista, Weffort y Ianni están preocupados con las contradicciones que llevaron aquel pacto a disolverse, o sea, buscan los límites de la experiencia populista. No era posible, sobre todo después de la derrota sufrida en 1964 en Brasil, presentar una visión absolutamente positiva sobre aquel proceso.

Pero si el populismo latinoamericano correspondía, para esos autores, a un fenómeno bien determinado, indisociable del desenvolvimiento tardío del capitalismo, ¿cómo las reflexiones que presentaron sobre el tema hace algunas décadas pueden ayudarnos a comprender el actual proceso que atraviesa Venezuela? Creo que el reciente resurgimiento del tema 'populismo' en las ciencias sociales latinoamericanas refleja las transformaciones por las cuales pasó la política en el continente en las últimas décadas, a partir de la crisis del discurso neoliberal que fue hegemónico en los años ochenta. En Venezuela, en virtud de la experiencia democrática que el país atravesó a partir de 1958, los efectos de ese programa fueron sentidos de modo más agudo, con consecuencias radicales: el *Caracazo*, los intentos de golpe o *impeachment* de Pérez y el ascenso del MBR-200 son algunas de ellas. La elección de Chávez, en 1998, fue apenas un evento más insertado en ese proceso más amplio que, en los años siguientes, se repitió en otros países del continente. Esa serie de fenómenos semejantes, en general clasificados como populistas, no puede ser mera coincidencia o repetición histórica. Sostengo, al contrario, que se insertan en la construcción de una alternativa política al neoliberalismo, aunque no posean una definición nítida de estrategia. Por tanto, en sintonía con uno de los presupuestos más

13 Es importante resaltar que los trabajos de Weffort y Ianni presentan semejanzas, pero también diferencias importantes entre sí. En su reseña de textos sobre el tema en América Latina, Ianni (1975) llegó a presentar algunas críticas al enfoque de Weffort, que daría mucho énfasis a la noción de manipulación, tomada de la literatura funcionalista. En algunas citas de trabajos de Ianni también es posible encontrar la tensión de ese diálogo. En Brasil hay una extensa bibliografía sobre los problemas del concepto de populismo, el trabajo de Gomes (1994[1988]) es uno de los más expresivos; asimismo, Ferreira (2001) organizó una recopilación de textos que suministra un buen panorama de ese debate.

importantes de los trabajos de Weffort y Ianni, considero que esos movimientos populares deben ser analizados a la luz de transformaciones que ocurren actualmente en América Latina y, en especial, las de Venezuela.

Esbocé hasta el momento una alternativa, que tiene por objetivo el ir más allá de la mera revisión del concepto sin llegar a una ruptura definitiva con el mismo. Considero que el debate que él suscita desde sus primeras formulaciones fortalece elementos importantes para comprender la sociedad venezolana: los trabajos de Germani y Di Tella se destacaron por la preocupación sobre la peculiaridad de la política en América Latina, en cuanto Weffort y Ianni demostraron —cada uno a su modo— el vínculo entre sus elementos distintivos y las características generales del capitalismo mundial. Parece ser necesario ir más allá de esas teorías, en el sentido de actualizar el debate en torno de la nueva realidad latinoamericana, de tal modo que se contemplen las especificidades nacionales y las nuevas características de reproducción del capital. Por otro lado, es imprescindible tomar las experiencias del ascenso de Chávez y de su gobierno no solo conforme a sus datos discursivos más aparentes, sino conforme al conflicto en cuanto a los rumbos del movimiento que se dan en su interior. Así, creo, será posible aprehender algunas de las novedades de este fenómeno y, solo entonces, repensar las categorías utilizadas para describirlo.

Bibliografía

- Arenas, Nelly y Luis Gómez (2006). *Populismo autoritario: Venezuela 1999-2005*. Caracas: CENDES/CDCH.
- Castañeda, Jorge (1994). *Utopía desarmada: intrigas, problemas e promesas da esquerda latino-americana*. San Paulo: Companhia das Letras.
- Chávez, Hugo (1993a). *El Comandante Chávez a la Nación: Mensaje Bolivariano*. Caracas: Ediciones MBR-200.
- (1993b). *Pueblo, Sufragio y Democracia*. Caracas: Ediciones MBR-200.
- Di Tella, Torcuato (1969). *Para una política latino-americana*. Río de Janeiro: Paz e Terra.
- Ferreira, Jorge, organizador (2001). *O populismo e sua história*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Germani, Gino (1977). *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós.
- Gomes, Ângela (1994). *A invenção do trabalhismo*. Río de Janeiro: Relume Dumará.
- Ianni, Octávio (1971). *O colapso do populismo no Brasil*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- (1975). *A formação do Estado populista na América Latina*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Laclau, Ernesto (1979). *Política e ideologia na teoria marxista*. Río de Janeiro: Paz e Terra.
- (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (1985). *Hegemonía e estratégia socialista*. México: Siglo XXI.
- López, Margarita (2006). *Del Viernes negro al Referendo Revocatorio*. Caracas: Alfadil.
- Maringoni, Gilberto (2009). *A Revolução Venezuelana*. San Paulo: UNESP.
- MBR-200, (1992). *¿Por qué insurgimos?* Mimeo. Caracas: CENDES/UCV.
- Roberts, Kenneth (1995). “Neoliberalism and the transformation of populism in Latin America. The Peruvian case”. *World Politics*, Washington, No. 48, pp. 82-116.
- Vilas, Carlos (2004). “¿Populismos reciclados o neoliberalismo a secas? El mito del “neopopulismo” latinoamericano”. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, No. 22, pp. 135-151
- Weffort, Francisco (1980). *O Populismo na política brasileira*. Río de Janeiro: Paz e Terra.

Un diálogo con Benjamín Ardití

El desacuerdo y la política latinoamericana

Alexander Amézquita O.

Sociólogo, magíster en antropología, Investigador de la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER).

Correo electrónico: alex@aler.com

Fecha de recepción: enero 2010

Fecha de aceptación: mayo 2010

Benjamín Ardití es doctor en teoría política por la Universidad de Essex y profesor de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Ha sido profesor invitado en las universidades Federal de Santa Catarina (Brasil), Maryland (Estados Unidos) y Essex (Reino Unido), así como investigador en el Centro de Documentación y Estudios (Paraguay) e investigador visitante en las universidades de Edimburgo y St. Andrews (Reino Unido).



Es autor de *La política en los bordes del liberalismo: diferencia, populismo, revolución, emancipación* (Gedisa, 2010) y editor de *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones* (Anthropos, 2005). Edita la serie de libros de teoría política “Taking on the Political” publicada por Edinburgh University Press. Su investigación actual en torno al poder constituyente en Sieyès y Spinoza, las tesis de Jacques Rancière sobre política, la política post-liberal y las formas post-hegemónicas de la política forma parte de un proyecto de libro titulado *El devenir-otro de la política*.

Me gustaría empezar preguntándote cómo surge en tu trabajo el concepto de desacuerdo, cuál es la importancia que tiene para ti este concepto que te acerca a la obra de Rancière.

Como bien dices, el desacuerdo no es una idea mía sino es algo que tome prestado de Jacques Rancière, un autor que comencé a leer en 1996 cuando cayó en mis manos un librito suyo titulado *En los bordes de lo político*. Luego leí *El desacuerdo*, que fue decisivo para el tono general de los argumentos desarrollados en *Polemization: The Contingency of the Commonplace*, un libro que escribí conjuntamente con Jeremy Valentine, un teórico cultural de Queen Margaret University en Edimburgo. Si para Rancière nada queda fuera de la guerra de interpretaciones del desacuerdo –que para él es un objeto de estudio y un método de investigación– para nosotros la noción de polemización recoge esta idea con el fin de proponer que en la política los conceptos, identidades y premisas tienen la consistencia ontológica de una relación estratégica que cambia continuamente de acuerdo con los desplazamientos de fuerzas. En otras palabras, la práctica polémica elabora las ideas de Rancière y, al igual que él, niega que haya una ontología capaz de brindar un fundamento último a la política. Como señalamos en el subtítulo de nuestro libro, sólo tenemos la contingencia del lugar común.

La noción de desacuerdo de Rancière reaparece cuando abordo el problema que sirve como punto de partida para mi artículo sobre el giro a la izquierda en la política latinoamericana. El problema es el siguiente: en los debates contemporáneos hay dos enunciados que son verdaderos: que ha habido un giro a la izquierda en nuestro continente y que cada vez es menos claro a qué nos referimos cuando hablamos de la izquierda; pero no pueden ser verdaderos al mismo tiempo dado que ello implicaría una contradicción performativa. Dicho de otro modo, si no sabemos bien a qué se refiere el término “izquierda”, ¿con qué

derecho podemos hablar de un giro a la izquierda?

Me pareció que era necesario introducir algunos criterios conceptuales para pensar la noción de izquierda. Si bien parece evidente que la apuesta por la igualdad y la solidaridad es decisiva para definir a la izquierda, hay una variedad tan grande de interpretaciones de lo que cuenta como una y otra que la mera referencia a estos valores no basta para definir a la izquierda. Para la socialdemocracia la igualdad se entiende como proceso de igualación gradual a través de políticas distributivas. El modelo marxista radicaliza esta propuesta ligando la igualdad con la eliminación de la propiedad privada puesto que ella es la condición de posibilidad para la división de la sociedad en clases antagónicas de explotadores y explotados. Pero la igualdad hoy en día tiene capas adicionales que no se pueden reducir a la igualdad económica o que no pueden ser derivadas de ella. La izquierda de hoy también reivindica la igualdad de género, étnica/racial y sexual. A la luz de esta diversificación o diferenciación de la reivindicación de la igualdad, ¿es acaso válido pensar que la igualdad de clase agota el campo semántico del concepto de igualdad?

Podemos agregar más ejemplos pero creo que estos ya bastan para recordarnos que el lugar que ocupan la igualdad y la solidaridad en nuestro vocabulario político no está marcado solo por la evidente polisemia de estos términos. Se trata de un lugar movedizo dado que ambos tienen un estatuto polémico que cambia dependiendo de la geografía, los proyectos de cambio y la época. Es aquí donde vemos la utilidad del concepto de desacuerdo de Rancière: en vez de hablar de un principio universal de la igualdad, una propuesta que le da un contenido ‘duro’ y convierte a este concepto en una suerte de ente autónomo que se concreta empíricamente o no, podemos pensar la igualdad como un referente producido contextualmente a través de polémicas entre grupos políticos contrapuestos. El desacuerdo es una situación del habla que tiene que pro-

ducir el objeto del desacuerdo y el escenario en el cual el habla (o la demanda) pueda ser reconocida como tal. A través del desacuerdo hay un proceso de subjetivación mediante el cual, la parte cuya igualdad ha sido dañada busca hacer valer su igualdad.

Ahora bien, decir que la igualdad ha sido dañada es algo que puede ser interpretado de por lo menos dos maneras distintas. Una de ellas es que hay un principio universal de la igualdad que ha sido subvertido o pervertido. No es esto lo que propone Rancière, pues la igualdad no se deriva de lo que enuncia el universal de la igualdad sino más bien de lo que ocurre cuando se pone a prueba a ese universal en un caso singular. Por ejemplo, lo que cuenta es qué ocurre cuando una mujer exige un trato igualitario respecto de sus colegas varones en materia de remuneraciones, o cuando un afrodescendiente exige ser tratado como igual y no como subalterno de los blancos. Dicho de otro modo, poner a prueba el universal de la igualdad consiste en ver en qué medida efectivamente hay igualdad y en qué medida mero acto de poder detrás de la fraseología igualitarista.

Me pareció que esto me brindaba el criterio faltante para pensar cómo operan ciertos valores en la definición de la izquierda hoy en día. Me permitía mantener, por ejemplo, el referente de la igualdad sin tener que atarlo a tal o cual proyecto histórico. No es que se desconozca el peso cultural y político de tales proyectos en el imaginario de las izquierdas sino, más bien, de someter lo que entendemos por igualdad, solidaridad (o justicia, libertad, etc.) a un proceso de verificación continuo. Se trata entonces de concebir estos referentes en el marco de una polémica o desacuerdo que busca verificar el significado de estas ideas en casos singulares. Esto permite contextualizar el peso y valor de los referentes pues lo que se entiende por igualdad, justicia, etc. en Ecuador, Bolivia, Argentina o Paraguay puede ser diferente de cómo se concibe esos referentes en Cuba o Venezuela. Esto no significa que carezcamos de un referente universal para juzgar

la igualdad en todos los países sino más bien que la naturaleza de la igualdad va a ser predominantemente contextual, lo cual hace que el significado (o más bien los significados) de la izquierda también lo sea. En vez de izquierda en singular estamos obligados a usar el vocablo en plural, siempre. El libreto marxista todavía ejerce influencia en las izquierdas de la región, y es bueno que así sea dado que es uno de los antecedentes importantes en la temática de la igualdad y la justicia social, pero dejó de brindarnos la hoja de ruta del grueso de los proyectos progresistas. Como podemos apreciar, me parece que con su noción de desacuerdo Rancière nos brinda una herramienta metodológica útil para discutir en qué radica los referentes que defienden las izquierdas.

Hay una serie de interrogantes que surgen en torno a esto, pero me gustaría que profundizaras en el hecho de que el marxismo ya no es la única hoja de ruta de las izquierdas.

Antes de responder a tu pregunta es importante aclarar que nunca fue la única hoja de ruta de la izquierda. También debemos contemplar al anarquismo, a las diversas utopías igualitaristas del siglo XIX, a la socialdemocracia o a la gran diversidad de propuestas genéricamente progresistas por su inclinación a la libertad, igualdad, solidaridad y justicia que le deben poco o nada al referente marxista.

En cuanto a la especificidad de la pregunta, la dificultad de la hoja de ruta marxista es más bien atávica. Tanto el *Manifiesto* como el *Capital* son textos que aluden a la explotación, dominación y subordinación de clase, pero no proponen una teoría o una práctica política que interpele a otras partes de los sin parte como lo son, por ejemplo, quienes han sido convertidos en parias por su condición de indígenas, mujeres, homosexuales, inmigrantes o afrodescendientes. Es cierto que uno podría hacer todo tipo de malabarismos intelectuales para explicar la subordinación de las mujeres, el racismo o la homofobia a partir de la domi-

nación de clase y la propiedad privada, pero sabemos que serían solo eso, malabarismos intelectuales, fuegos fatuos que realmente no explican toda desigualdad. En las décadas de 1970 y 1980 hubo suficientes discusiones para demostrar que la estructura del patriarcado no se refleja necesariamente en la estructura del capital y el racismo no se deriva necesariamente de la propiedad privada. En términos más prácticos, los innumerables procesos de subjetivación en torno al sexo, el género, el origen racial o étnico, etc. hacían muy difícil seguir dentro del paradigma marxista y su esfuerzo por centrar el problema de la igualdad en la explotación de clases.

Me interesa conocer las ideas que desarrollas alrededor de la parcial pérdida de centralidad del Estado como contenido de estas luchas, es decir, sigue teniendo un lugar muy importante, pero empieza a descentrarse la discusión hacia otros espacios.

Depende en relación con qué. En la década de 1970 el debate en torno a los nuevos movimientos sociales se estructuró, a ratos, en términos de una dicotomía entre la política buena, que hacían los movimientos sociales desde la sociedad civil, y la política mala de los partidos, que están solamente concentrados en la administración del Estado. Creo que los movimientos y los partidos han evolucionado bastante en relación con este enfrentamiento dicotómico, expresado en términos de un esquema binario de lo uno o lo otro, partidos políticos o movimientos. Los partidos dejaron de ver en los movimientos sociales simplemente a rivales que competían en un mismo mercado político y los movimientos sociales se dieron cuenta que la corrupción y los manejos copulares que se solían asociar con los partidos se reproducían de manera similar en los movimientos sociales. Al parecer ninguna organización grande logra escapar de lo que Roberto Michels llamó la “ley de hierro de la oligarquía”, la tendencia de toda organización gran-

de a crear elites que se reproducen a sí mismas y establecen una brecha entre los que dirigen y son dirigidos, entre quienes gobiernan y quienes deben obedecer. La conclusión es que sencillamente resulta incorrecto ver a los movimientos sociales como políticamente puros, buenos y castos y a los partidos políticos como lo malo, lo negativo –o que la política centrada en el Estado sea la “vieja política”–.

¿Qué significa decir que el Estado ha perdido centralidad? De buenas a primeras no mucho, o mejor dicho, toda referencia a una pérdida de centralidad solo tiene sentido si a su vez planteamos en relación con qué la ha perdido. En los años ochenta un sociólogo político italiano, Carlo Donolo, propuso una distinción sumamente útil, política alopática y política homeopática. La primera se refiere a una forma de hacer política mediante la cual la sociedad se cura a través de la intervención del sistema político, una instancia formalmente externa a ella. Como en la teoría de sistemas estadounidense de los años sesenta (pienso en Easton), el sistema político procesa demandas que vienen de la sociedad (*inputs*) y responde a ellas con políticas públicas y legislación (*outputs*). La política homeopática, en cambio, plantea la posibilidad de que lo social se cura con lo social, es decir, movimientos sociales que buscan respuestas a demandas de la sociedad sin pasar por instancias formalmente externas a la misma, sea el sistema político o más genéricamente el Estado. Son, si se quiere, dos tipos ideales para caracterizar la política de los partidos y la política de los movimientos, respectivamente, aunque a mi modo de ver siempre hay un cruce entre una y otra forma de política y se generan formas híbridas que combinan mecanismos, instituciones y actores alopáticos y homeopáticos.

Podemos ilustrar esto haciendo referencia a una organización de mujeres que quiere introducir una ley de salud reproductiva que contemple la despenalización del aborto. El solo hecho de que estén hablando de legislación sobre salud reproductiva implica que una ins-

tancia social (la organización de mujeres) va a pasar por alguna instancia legislativa (propia del Estado) para conseguir la legislación que anda buscando. Esta misma organización puede también generar otras iniciativas que no requieran del Estado y den pie a una práctica homeopática, por ejemplo, creando conciencia de las diferencias de género en materia de salario, estatus, lugar en la estructura doméstica, etc. Para esto último no requiere pasar por la instancia alopática del sistema político o del Estado. Por lo general nos encontramos con estrategias de acción colectiva que combinan la alopátia con la homeopatía.

Me parece que es claro que no me parece acertado dar la espalda al Estado: puede que haya perdido centralidad y hay otras maneras de cambiar lo dado, pero sigue siendo un terreno y un instrumento crucial para cosas tales como la distribución del ingreso, el combate a la discriminación racial o sexual, y así por el estilo. Por eso tengo reservas acerca de la teoría de la multitud que plantea alguien como Paolo Virno y algunos otros militantes provenientes del movimiento autonomista italiano de mediados de los años setentas. Virno propone abiertamente que la política de la multitud requiere un éxodo del Estado y la representación a través de la desobediencia civil radical. Se trata de una desobediencia diferente a la habitual en la década de 1960, consistente en romper una ley que consideramos injusta a sabiendas de que esto tiene un costo. Los jóvenes estadounidenses que quemaban sus cartillas de reclutamiento por considerar que la guerra de Vietnam era injusta sabían que podían ser arrestados y que pasarían un tiempo en la cárcel por hacerlo, pero actuaban como objetores de conciencia. La desobediencia civil radical que propone Virno en la *Gramática de la multitud* no se refiere a desconocer tal o cual ley pues consiste en desconocer la propia capacidad de mando del Estado y nuestra obligación de obedecer sus comandos.

El éxodo es sugerente pero poco convincente. Hay áreas de nuestra vida en las cuales la presencia del Estado es indispensable, desde la distribución del ingreso, la regulación de los mercados financieros o el castigo de racistas, xenófobos o sexistas. Si no tuviéramos una instancia que sea externa al mercado y a la sociedad, sería difícil contar con los recursos coactivos como para poder forzar a los organismos financieros a habituarse a una cierta normativa que puede salvaguardar los ahorros y las inversiones de la gente, o los derechos humanos de las personas.

También podemos ver la importancia del Estado en términos de la demanda de seguridad que se plantea desde la sociedad. Norbert Lechner escribió un artículo en la década de 1980 titulado "*Hay gente que se muere de miedo*". Buscaba poner en el debate el tema de los miedos como problema político: no solo el miedo a secuestros, robos y asesinatos sino el miedo que permite que sectores acomodados puedan crear comunidades amuralladas y contratar servicios de seguridad en el mercado y por lo mismo al margen de los servicios policiales brindados por el Estado. Los otros, esto es, los refugiados del mercado y de las políticas de ajuste, no tienen recursos para protegerse de este modo y dependen de la cuestionada y cuestionable capacidad del Estado para garantizar un orden mínimo. Quieren saber que cuando cobren su sueldo semanal, quincenal o mensual y vayan a su casa con algo de dinero en efectivo en sus bolsillos no correrán el riesgo de ser asaltados cuando regresen a sus casas los días de pago.

Me parece que en el futuro previsible dependeremos del Estado para este tipo de cosas a menos que hayan cuerpos de autodefensa montados a nivel barrial (que por lo demás no es una opción libre de problemas) y regiones autogestionadas capaces de regular al mercado y mejorar la distribución de la riqueza. En pocas palabras, no es cosa de plantear en abstracto si optamos por la sociedad o por el Estado sino más bien debemos formular la pregunta en relación con temas y problemas específicos.



Pero, a ratos, pareciera como una disputa entre una versión de la sociedad con Estado y otra sin él, ¿cómo ves tú esa dicotomía?

Mucho de lo que dices se sintetiza en el título de un libro de Pierre Clastres escrito a mediados de los setentas, *La sociedad contra el estado*. Como antropólogo, Clastres realizó investigaciones acerca de la organización comunitaria de los Guaraní (que se ubican en Bolivia, Paraguay y Brasil) y le llamó la atención que su modo de organización del poder no requiriera de un Estado como instancia por encima de la sociedad. Quienes gobernaban estaban subordinados a las decisiones de la sociedad y no al revés. Esto generó mucho entusiasmo entre quienes mostraban una inclinación por la acción de los movimientos: les dio un referente histórico-político de una sociedad sin Estado.

Me parece que una sociedad sin Estado es posible, pero soy más cauto acerca de sus consecuencias. Puede llevarnos al ideal de la sociedad auto regulada, libre, pero también puede desembocar en la distopia descrita en la trilogía de películas de Mad Max, es decir, en territorios donde dominan bandas criminales hiperviolentas.

Me gustaría entrar en el tema del postliberalismo, porque parece que en el actual contexto latinoamericano de cercanía o de oposición al neoliberalismo hay una disputa acerca de la validez de la ruta trazada, y entonces te pregunto: ¿cómo se va construyendo esa idea de lo postliberal, que ya no tiene una hoja de ruta y que desarrolla más una práctica constructivista al interior del debate mismo sobre la izquierda?

El prefijo 'post' en la palabra 'postliberal' evidentemente indica algo que viene después del liberalismo, pero hay que precisar un poco más lo que entendemos por 'después de'. Lo podemos ver como un corte cronológico, como algo que pone fin a lo que había antes. Este era el caso, por ejemplo, en el debate de los años ochenta en torno a la relación entre modernidad y postmodernidad. Muchos, a favor o en contra de la posmodernidad, planteaban las cosas en términos de una discontinuidad que pondría fin a la época de la modernidad y marcaría el comienzo de una nueva. No es esto lo que tengo en mente al hablar de post-liberalismo. Uso la expresión para indicar el surgimiento de formas de organización política, formas de acción colectiva y mecanismos de participación en la esfera pública, cuyo carácter democrático no depende única y exclusivamente de la presencia o ausencia de la dimensión electoral y de la representación territorial ante el Estado por parte de los partidos políticos. Hablar de postliberalismo es hablar de formas de la política que incluyen pero a su vez rebasan el marco electoral. Esto se debe a que el empoderamiento electoral está siendo suplementado por un empoderamiento social de las organizaciones que hacen política al margen de lo electoral. Y también está siendo rebasado por un empoderamiento global impulsado por los nuevos actores supranacionales que se ubican por encima del nivel gubernamental –organismos multilaterales del tipo ONU, OCDE, OMC, FMI o BID– o por debajo del mismo, como lo son las ONG

internacionales, las redes de defensa internacional, organizaciones como Amnesty o Greenpeace y foros como el Foro Social Mundial y su propuesta de ser un 'movimiento de movimientos'. Los actores supranacionales desafían el confinamiento de la política dentro del territorio del Estado, disputando que el 'afuera' sea potestad exclusiva del rubro de relaciones internacionales y política exterior, lo cual equivale a poner en cuestión la distinción entre el adentro y el afuera.

A mi modo de ver, todo esto está generando una nueva cartografía política que nos coloca en un escenario muchísimo más complejo del que heredamos de la tradición liberal. La imagen de pensamiento que uso para describirlo es la de un archipiélago de ámbitos de acción colectiva que incluye tres registros o ámbitos de acción diferenciados: el de la ciudadanía electoral del liberalismo, con los partidos y la representación territorial que la define; el de la ciudadanía social de las organizaciones y movimientos sociales que buscan una voz en la elaboración de políticas públicas y legislación antes que en la designación de autoridades; y el de la ciudadanía supranacional o cosmopolita de quienes saben que la política actual no se detiene ante las fronteras territoriales de los Estados nacionales.

Esto nos da una imagen más completa de lo que es la política hoy. No elimina la política liberal, simplemente dice que la política liberal se inserta en un espacio mucho más amplio y mucho más complejo: se inserta en un escenario postliberal.

Pero esa complejidad es a veces problemática al nivel de las demandas ciudadanas, pues implica toda una red de actores y de instancias nuevas, distintas a los mecanismos de participación primigenios de nuestras democracias, implica una agencia más activa de parte de los ciudadanos.

Es cierto, esto requiere mayor activismo, pero te podría decir lo mismo acerca de los esfuer-

zos por hacer efectivos los derechos sociales (la educación, salud, vivienda digna, etc.) que enuncian nuestras constituciones. ¿Qué impacto tienen estos derechos? ¿Para qué sirven? ¿Puedo, por ejemplo, ir a una oficina pública a reclamar mi casa, mi tratamiento médico inmediato por algún padecimiento o la gratuidad de la educación y becas para poder ir a estudiar? Por supuesto que sí puedo, y al hacerlo demuestro que la universalidad de los derechos a la salud, la educación y otros no radica en el contenido de la norma sino en la puesta a prueba de la misma cuando reclamo mis derechos, cuando trato de verificar en qué medida esos derechos son efectivamente universales o no. Eso requiere cierto activismo, organización, producción de discursos acerca de quienes somos y qué queremos, movilización de la gente, enfrentamientos, etc. En pocas palabras, requiere lo que requiere toda acción colectiva: recursos, gente, mecanismos de participación; requerimientos demasiado onerosos del escenario de la complejidad política que describo como postliberal.

Para terminar, no se me puede escapar, una pregunta que ronda en Ecuador y en muchos otros lugares del continente. ¿Cómo ves tú la relación entre 'los giros a la izquierda' y un supuesto resurgimiento del populismo?

En mi libro *La política en los bordes del liberalismo* (2010) hay dos capítulos dedicados al populismo. Al igual que otros autores contemporáneos, intento demostrar que no hay una relación de exterioridad pura y simple entre democracia y populismo como sugieren los críticos conservadores, para quienes la democracia es liberal o no es democrática. Sectores progresistas en América Latina vieron al populismo con buenos ojos en la medida que tenía un discurso anti-imperialista y, en el caso de Argentina y Brasil, fue el vehículo para la incorporación de los desposeídos en la esfera política. El caso es que el carácter democrático de las experiencias populistas no puede esta-

blecerse a priori. Por eso propuse pensar el populismo a través de tres modos en que puede presentarse este fenómeno.

El primero establece una relación de interioridad entre populismo y democracia concebida a nivel de régimen político; especialmente allí donde la personalización de las opciones electorales juega un papel importante, donde los medios de comunicación establecen una inmediatez virtual entre candidatos y electores y donde la rapidez de los eventos que enfrentan los gobernantes les da una creciente autonomía en relación con el cumplimiento de sus promesas electorales. En esto la representación populista es prácticamente idéntica a la de cualquier otro grupo político de las democracias liberales. Creo que hoy en día en democracias representativas mediatizadas, es cada vez más difícil ver el populismo como un 'afuera' de la política democrática pues aparece más bien como un modo de representación mediática.

Hay una segunda modalidad del populismo que es un poco más problemática, pero no necesariamente externa a la democracia, y es el hecho de que el populismo no suele demostrar gran paciencia por las formalidades del proceso judicial ni la toma de decisiones a través de comités, de especialistas, reuniones, etc. Hay una tendencia a ver en esto una especie de estorbo, de camisa de fuerza para la expresión de la voluntad popular. Dada su inclinación por la política del pueblo en las calles como mecanismo de presión a las instituciones, su ocasional desapego de las formalidades legales del proceso político y el carácter áspero de sus 'modales de mesa', este tipo de populismo es evidentemente parte de la cara redentora de la participación democrática, de la promesa democrática de realizar la voluntad popular. Sin embargo la aspereza de la movilización populista hace que entre en tensión con la visión liberal de la democracia que ve a la democracia como inseparable de los procedimientos institucionales normados por un apego al Estado de derecho. Esta segunda variante del

populismo ya no se da tanto al nivel de régimen político como conjunto de instituciones sino más bien se monta sobre el imaginario de la participación democrática, la idea de democracia como expresión de la voluntad popular. El populismo aparecería así como una suerte de expresión no adulterada de la voluntad popular. En mis escritos utilizo la metáfora del hincha de fútbol que se toma unas cuantas cervezas antes de ir a la cancha a ver a su equipo jugar. Si su equipo gana sale a celebrar, a emborracharse y hacer algunos desmanes callejeros. Si su equipo pierde, la ira provocada por la derrota lo invita a gritar a los simpatizantes hinchas del equipo rival y a agarrarse a golpes con ellos. Extrapolando esto, se puede decir que el populismo es una forma de hacer política que sin ser contrario al imaginario de la participación ocurre en los márgenes más ásperos del imaginario democrático. Dicho con otra metáfora, el populista funciona como el huésped incómodo que hace chistes de mal gusto o que decide orinar en el jardín en vez de ir al baño. Para el anfitrión no es fácil deshacerse de él dado que es un huésped, parte del sistema de relaciones sociales aceptadas, pero se da cuenta que incomoda la presencia de él dentro de la casa.

La tercera variante o modalidad del populismo es decididamente antitética a la democracia: es su némesis. Es evidente que el populismo no es autoritario ni democrático en sí mismo, pues puede ser uno u otro, pero cuando predomina el principio de la infalibilidad del líder, cuando toda disidencia a sus dictados es vista como traición, cuando el control verticalista de las bases anula toda expresión autónoma de estas, cuando la oposición es tildada de antipatriótica y cuando todo amarre institucional es visto como una limitante para la voz del pueblo encarnada en sus portavoces populistas, ese es el momento en el que el camino del populismo se bifurca del de la democracia y cada uno sigue por cuenta propia.

En suma, si estamos dispuestos a pensar seriamente el sentido del término 'populismo' y

no usarlo simplemente como insulto aplicable a nuestros adversarios políticos, entonces debemos tener bien presente que cuando hablamos de populismo nos estamos refiriendo a por lo menos tres modos de darse el fenómeno. Esto impide establecer, de una vez por todas, el carácter democrático o anti-democrático del populismo. Esto convierte al populismo en un espectro de la democracia, algo que puede ser una visita benigna u ominosa.

Bibliografía seleccionada de Benjamín Arditi

2010. "Politics is hegemony is populism?". *Constellations*, No. 17, pp. 13-17.
2010. *La política en los bordes del liberalismo: diferencia, populismo, revolución, emancipación*. Barcelona: GEDISA
2009. "Disagreement without reconciliation: Democracy, equality and the public realm". *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, No.12, pp. 167-181.
- 2008, "Arguments about the Left turn(s) in Latin America: a post-liberal politics?". *Latin American Research Review*. No. 43, pp. 59-81.
- 2008, "On the political: Schmitt contra Schmitt". *Telos*, No. 142, pp. 7-28.
2007. *Politics on the edges of liberalism: difference, populism, revolution, agitation*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
2007. "Post-hegemony: politics outside the usual post-Marxist paradigm". *Contemporary Politics*, No.13, pp. 205-226.
- 2005, editor. *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Barcelona: Anthropos.
- 2000, editor. *El reverso de la diferencia: Identidad y política*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Arditi, Benjamin y Jeremy Valentine (1999). *Polemization: the contingency of the commonplace*. Edinburgh and New York: Edinburgh University Press and New York University Press.

La piratería como conflicto. Discursos sobre la propiedad intelectual en México*

Piracy as Conflict. Discourses on Intellectual Property Rights in Mexico

José Carlos G. Aguiar

Doctor por la Universidad de Amsterdam. Profesor del Departamento de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Leiden, Países Bajos.

Correo electrónico: j.c.g.aguiar@hum.leidenuniv.nl.

Fecha de recepción: noviembre 2009

Fecha de aceptación: julio 2010

Resumen

Este artículo da cuenta de la evolución de la protección de los derechos de autor (IPR, por sus siglas en inglés) con relación a las acciones antipiratería realizadas por el gobierno mexicano. La 'guerra contra la piratería' está fundada en la estructura legal del comercio mundial. El argumento central del autor es que la criminalización de la piratería no resulta de un proceso de interés nacional que tenga como objetivo promover e intensificar la propiedad intelectual o el estado de derecho, sino que surge de una perspectiva punitiva emanada de las redes de intereses internacionales y actores transnacionales propios del neoliberalismo global.

Palabras clave: derechos de autor, piratería, ilegalidad, México.

Abstract

This article examines the evolution of intellectual property rights (IPR) protection in relation to anti-piracy actions undertaken by the Mexican government. The 'war against piracy' is based on the world trade legal structure. The author's central argument is that the criminalization of piracy is not the result of a process of national interest which has as its objective the promotion and intensification of intellectual property rights or the rule of law but, rather, emerges from a punitive perspective emanating from networks of international interests and transnational actors characteristic of global neoliberalism.

Key words: intellectual property rights, piracy, illegality, Mexico.

* Este artículo presenta algunos resultados de la tesis doctoral *Dirty CDs. Piracy, Globalization and the Emergence of New Illegality in the San Juan de Dios Market*, México, Universidad de Amsterdam.

Para algunos, la decoración ostentosa de los centros comerciales, la grasa y el hedor de las franquicias de comida rápida, las camisetas de mal gusto, la vulgaridad de las películas de Hollywood, hacen que parezca que un proceso global de "descivilización" ha llegado por fin, arrasando con la decencia y el decoro que con frecuencia acompañaron al primer liberalismo, de corte menos salvaje. Para otros, privados por largo tiempo de los bienes más básicos, los anaqueles llenos de cintas, herramientas, charolas de acero, jeans de diseñador, zapatos baratos y la informalidad democratizadora en la ropa y la comida deben aparecer como el cielo en la tierra para un consumidor.
(Bauer, *Goods, power, history: 13-14*).

Introducción

La palabra pirata pareciera haberse convertido en una especie de fetiche en México. Música, películas, programas de computación, ropa, baterías, medicinas, teléfonos celulares, taxis, pólizas de seguros, artículos religiosos o permisos del gobierno pueden ser 'piratas' o se pueden 'piratear'. El acceso ilegal a bienes o servicios tiene lugar en distintos sectores sociales. La demanda, oferta e intercambio de piratería es un fenómeno social y económico amplio, que revela la ambigua relación que los ciudadanos y el gobierno tienen con la validez y aplicación de la ley.

La piratería pone de manifiesto un conflicto de legitimidad. La legitimidad es un objeto en disputa en múltiples registros sociales y políticos en México, donde la coexistencia de lo legítimo (de facto) y lo ilegal (percibido como derecho natural, reclamado como ilegitimidad lícita) da prueba de un orden legal maleable. Esto evidencia las imperfecciones de la autoridad política en el mantenimiento del estado de derecho.

Con la emergencia de nuevas tecnologías y sectores comerciales informales especializados en la venta de música y videos copiados ilegal-

mente, la protección de los Derechos de Propiedad Intelectual (IPR por sus siglas en inglés)¹ adquiere relevancia. La reproducción de audiocasetes y más tarde videocasetes, CD y DVD, abre un nuevo capítulo en el comercio urbano informal desde la década de 1980. El material apócrifo masifica el consumo de productos culturales y crea nuevos nichos en el comercio informal: la venta de piratería. Mercados populares como el San Juan de Dios en Guadalajara, la Plaza Meave en la Ciudad de México, o La Cuchilla en Puebla son representativos de este nuevo sector económico que ha transformado la economía callejera de pueblos y ciudades mexicanas.

La venta de piratería es definida como ilegal y su criminalización en México resulta de la firma de tratados de comercio y la posterior introducción de leyes internacionales para la protección de los derechos de autor. Al abandonar en 1986 el modelo nacional de sustitución de importaciones, México se integra al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés). Con este tratado el presidente Miguel de la Madrid renovó el compromiso de defender la propiedad intelectual internacional en México. Éste no era de ninguna manera un tema nuevo, la Constitución de 1824, la primera de la república independiente, ya protegía los derechos de autor. Sin embargo, la protección de los IPR era letra muerta, aunque en la actualidad, en el contexto del comercio internacional, ha ido adquiriendo importancia política.

Los derechos de autor y la protección intelectual en México es un tema aún incipiente. Ha sido tangencialmente abordado con relación al consumo cultural (García Canclini, 1999) o al impacto económico de la producción cultural (Piedras Feria, 2004). Sin embargo, el anclaje teórico de los derechos de autor gana relevancia al observar la evolución histó-

1 Cabe recalcar que en este artículo se trata exclusivamente el registro de la propiedad intelectual (derecho de autor) y no la propiedad industrial (patentes).

rica de los IPR, sobre todo la firma de los tratados comerciales que han transformado el marco legal y la perspectiva de seguridad en México (Sandoval 2008). Tales acuerdos comerciales han tenido un impacto en el orden legal y la acción del estado nación contra nuevas nociones de ilegalidad. Con la introducción en 1994 del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) el gobierno actualizó las leyes relativas al derecho de autor. Se introdujo una legislación antipiratería más severa, de acuerdo con los términos previstos en el tratado:

[C]ada parte proveerá procedimientos y penalidades criminales que serán aplicados por lo menos en casos de falsificación deliberada de marcas registradas o de piratería de derechos de autor a escala comercial (texto legal del TLCAN, capítulo 17, artículo 1717, párrafo 1).

Un número de reformas legales siguieron su curso. Se creó una estructura que otorga a los titulares de la propiedad (federaciones o asociaciones mexicanas, canadienses o estadounidenses) la capacidad de echar a andar procedimientos judiciales para garantizar la defensa y la validez de sus derechos comerciales (TCLAN artículo 1715). En 1995, el Senado anunció la Nueva Ley de Derecho de Autor y fundó el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Estas iniciativas ‘largamente esperadas’ fueron bien recibidas por los grupos de presión estadounidenses². En 1997, el Congreso mexicano aprobó una enmienda al Código Penal Federal, que define las infracciones a los IPR como crimen federal. El presidente Vicente Fox (2000-2006) lanzó la ‘guerra contra la piratería’, que incluyó más de seis mil operativos policiales por año hacia el final de su adminis-

tración (Aguilar, 2008). Es claro que estos cambios emanan de una perspectiva punitiva que privilegia el uso de la fuerza pública sobre cualquier otro tipo de medida para la reducción de la venta de material apócrifo.

La criminalización de la piratería y el uso de la policía federal para reprimir a este sector económico, ha sido una política con resultados controversiales, ya que intensifica los mecanismos de corrupción visibles en el pago de cuotas a agentes denominados las madrinan, que neutralizan el estado de derecho (Aguilar, 2010). Más todavía: los vendedores de piratería parecieran no entender por qué el derecho comercial de los grupos de presión internacionales va por encima de su facultad para vender piratería, ni por qué las autoridades que ellos han elegido privilegian al sector internacional (Aguilar, 2007). A más de 15 años de leyes y programas antipiratería en México, la venta de artículos pirata continúa en la vía pública y a la vista de las autoridades.

En este artículo observo la evolución de la protección de los derechos de autor con relación a las acciones antipiratería realizadas por el gobierno mexicano. La ‘guerra contra la piratería’ está fundada en la estructura legal del comercio mundial. Mi argumento central es que la criminalización de la piratería no resulta de un proceso de interés nacional que tenga como objetivo promover e intensificar la propiedad intelectual o el estado de derecho, sino que surge de una perspectiva punitiva emanada de las redes de intereses internacionales y actores transnacionales propios del neoliberalismo global.

La propiedad intelectual en el orden global

Con la expansión de los medios masivos de comunicación, un proceso típico de la globalización y la sociedad de la información (Bennett, 2003; Castells, 2000; Van Dijck, 1996) es central la instauración de una estructura legal homogénea, aplicable a todos los

2 Sitio oficial de la International Intellectual Property Alliance (IIPA) en Internet, “IIPA Special 301 Recommendations”. Disponible en http://www.iipa.com/rbc/1996/rbc_mexico_301_96.html, 20-02-1996 (visitado 2-11-2005).

países para la protección de los derechos comerciales de las industrias de la información y el entretenimiento. La OMC³ (Organización Mundial del Comercio) condiciona la membresía y preferencias comerciales a la garantía de los derechos de autor (Kretschmer, 2000; May, 2000). Por ejemplo, la protección intelectual y de patentes fue un tema crucial de las negociaciones entre la OMC y China, y sigue dificultando la membresía de la Federación Rusa.

El proceso de mercantilización de la información, en lo referente a la propiedad intelectual y los derechos de autor, ha pasado por diferentes fases e intensidades. Aunque los derechos de autor están ligados a economías de servicios y consumo características del neoliberalismo o del capitalismo tardío (Hard y Negri, 2000; Kingston, 2000), la protección de la autoría intelectual, patentes industriales y farmacéuticas se registra en las etapas más tempranas de la industrialización occidental (May, 2000). Ya había una proto-propiedad intelectual en la ley romana en tiempos antiguos. Más tarde, en las ciudades medievales se reconocía la propiedad de conocimiento y oficios (Kretschmer, 2000; May, 2001). Con la invención de la imprenta en el siglo XV, los editores buscaban acuerdos entre países para proteger la comercialización de los libros⁴. Sin embargo, las primeras formas estandarizadas de propiedad intelectual se registran en el siglo XVIII⁵. Para el siglo XIX, durante el apogeo de

las ferias industriales mundiales, la legislación sobre propiedad intelectual cobró relevancia en la arena internacional⁶. Pero fue hasta luego de la Segunda Guerra Mundial cuando la propiedad intelectual tomó un lugar central en la diplomacia comercial, con una legislación cada vez más restrictiva. Con la fundación del GATT (1947), Estados Unidos asumió el liderazgo en la promoción de la defensa de la protección intelectual. Es interesante recalcar que aunque Estados Unidos se ha convertido en un 'estándar moral' para la promoción y defensa de los derechos de autor, el origen de sus industrias está ligado a la copia de diseños y modelos europeos (Cooke, 2001).

El GATT incluye estándares para legislación de propiedad intelectual, formulados en términos de recomendaciones. La Organización Mundial para la Protección Intelectual (WIPO, por sus siglas en inglés), fundada en 1967, fue creada en el entorno de la ONU para generar presión diplomática y sanciones comerciales⁷. Con la firma de la Convención Universal de Derechos de Autor en 1992, se protegió el material que circula por los medios electrónicos. Durante la Ronda de Uruguay de 1994, se incluyó a los IPR como un componente integral de los procesos comerciales globales. En 1996, la OMC firmó un acuerdo de cooperación con la WIPO para armonizar reglamentos y leyes. Éste es un parteaguas en la protección de los IPR, ya que se genera una plataforma legal uniforme, válida para todos los países miembros de la OMC y la ONU,

3 La OMC se estableció de manera oficial en 1995, en sustitución del GATT.

4 Con la invención de la imprenta de Gutenberg en el siglo XV, la noción de propiedad intelectual se hizo clara y necesaria para la comercialización de bienes culturales (sobre todo literatura) y conocimiento, creando de esta manera una forma de propiedad intelectual temprana con validez internacional.

5 En 1709 el Parlamento inglés otorgó la propiedad sobre manuscritos publicados pasado un periodo de 14 años. La república francesa, en 1793, introdujo el término *propriété intellectuelle*. Hasta este punto, la propiedad intelectual había sido una noción europea, pero esto cambió cuando la propiedad intelectual fue reconocida fuera de Europa: en Estados Unidos (1787) y después en México (1824). Esto muestra una sin-

cronización temprana de los estándares legales acerca de la propiedad intelectual en continentes distintos.

6 La creación de mercados internacionales para tecnología e innovación dio impulso a la introducción de normas internacionales sobre propiedad intelectual. La exhibición de Viena de 1873, la Convención de París de 1883 y la Convención de Berna para la Protección de Obras Artísticas y Literarias, son peldaños importantes hacia la legislación para el control y el castigo del uso de obras intelectuales.

7 Página oficial de la Organización Mundial para la Protección Intelectual (WIPO, por sus sigla en inglés). Disponible en <http://www.wipo.int/about-wipo/en/dgo/pub487.htm>, (visitada 10-10-2005).

donde las dos instituciones complementan su alcance y su campo de acción: una desde el frente comercial, la otra por la vía diplomática.

Una mención aparte merece el caso de *Creative Commons*⁸, organización sin fines de lucro que hace uso de la arquitectura global armada alrededor de los derechos de autor para proteger y difundir la propiedad intelectual en internet sin beneficio comercial. *Creative Commons* es una alternativa a la perspectiva restrictiva y comercial que caracteriza los tratados y leyes relativas a la autoría intelectual (Loren, 2007).

Las tecnologías digitales han tenido consecuencias imprevistas para las industrias de la información y entretenimiento, ya que posibilitan la reproducción de material protegido con mayor fidelidad, rapidez y a un precio cada vez menor. Los CD, DVD e internet han facilitado la reproducción de música y filmes y, a diferencia del material grabado sobre un soporte magnético (como los casetes), puede no haber una diferencia cualitativa entre original y copia. A fin de evitar el uso no autorizado de material, se ha intentado desarrollar mecanismos tecnológicos (como candados, códigos y encriptación de archivos) y legales para proteger el material. Pero no existe un dispositivo electrónico seguro que pueda evitar la copia. De hecho, la industria de la música desistió de crear candados electrónicos para los CD⁹. Por lo tanto, los mecanismos legales, como los derechos de autor, se perfilan como el instrumento más importante para la protección de la propiedad intelectual.

La necesidad de acotar el espacio generado por la introducción de nuevas tecnologías quizá pueda explicar el carácter restrictivo y represivo de los IPR. Las leyes de derechos de autor son instrumentos de control que resultan del monopolio de conglomerados sobre la autoridad política a escala global para promover e

introducir cuerpos legales que dan forma al mercado global:

En un mundo de globalización intensificada se han dado los intentos históricos más significativos para regular e institucionalizar los flujos y las redes globales con una pléthora de leyes, tratados, organizaciones, redes políticas y alianzas internacionales (Held y McGrew, 1999: 427).

Esto ha conllevado importantes reformas legales en casi todos los países y, en su mayor parte, en economías en desarrollo, a las que se ‘alienta’ para que acojan y apliquen los IPR. La infracción a los derechos de autor se percibe entonces como un problema, que requiere intervención judicial y acciones punitivas. Se crean así nuevas nociones de ‘ilegalidad’ y ‘criminalidad’.

Este paso de tener a retener, la capacidad de restringir el uso, es de importancia crucial para la propiedad intelectual. Cuando los recursos que se requieren para la existencia social son escasos, la distribución de los derechos para su uso (derechos de propiedad) se vuelve una cuestión central, si no es que la cuestión central de la economía política [...] para la propiedad intelectual dicha escasez no es indiscutible ni evidente: el papel de la propiedad intelectual es construir dicha escasez [...] y volverla legítima (May, 2001: 472).

Alianzas e intereses de la propiedad intelectual

[La] importancia [de la propiedad intelectual] ha cambiado profundamente a medida que hemos ido de la era industrial a la edad de la información.
(Hunter, 2005:107).

Las empresas que desarrollan, producen y comercializan películas, programas televisivos, videos, discos, programas de computadora y palabra escrita han sido el actor clave para entender el avance de la propiedad intelectual en

8 Consúltense la página de esta organización: <http://creativecommons.org/>.

9 “Consumenten pikken slot op muziek niet”, en *De Volksrant*, 9 enero 2007.

la arena internacional. A fin de promover un marco legal internacional, estas industrias se encuentran organizadas bajo dos instituciones: la Federación Internacional de la Industria Fonográfica (IFPI, por sus siglas en inglés) y la Alianza Internacional para la Propiedad Intelectual (IIPA, por sus siglas en inglés).

La IFPI es una alianza internacional de compañías de música, 450 empresas disqueras de 72 países se encuentran afiliadas. Esta organización cabildea a nivel global, regional y nacional, y cuenta con oficinas en Beijing, Bruselas, Londres, Moscú, Miami y Wan Chai. IFPI percibe a la piratería como la principal amenaza para el sector. Desde 1997, la organización ha promovido una estructura mundial de aplicación de la ley, que tiene como fin coordinar las actividades de aplicación de las leyes sobre derechos de autor en todo el orbe, combatir la piratería y generar conciencia.

A primera vista, la IFPI parecería ser una organización multinacional, pero la mayoría de las empresas afiliadas están aglutinadas bajo una asociación: la Asociación de la Industria del Disco de América (RIAA, por sus siglas en inglés). RIAA se precia de representar el mercado musical más grande en el mundo: las empresas disqueras de los Estados Unidos. Por lo tanto, aunque la IFPI pareciera tener una estructura multinacional, en la práctica se trata de la identidad desde la cual la RIAA cabildea a nivel global.

Una segunda institución activa para la defensa de los IPR es la Alianza Internacional de la Propiedad Intelectual (IIPA, por sus siglas en inglés). Es un grupo de asociaciones formado en 1984, que hoy en día representa a más de 1100 compañías estadounidenses en todas las industrias de derecho de autor. Entre los miembros se encuentran Walt Disney Company, Sony, Twentieth Century Fox y AOL Time-Warner, que representan alrededor del 80% del mercado global de la música (García Canclini, 1999). Estos conglomerados poseen otras ramas de las industrias del derecho de autor: casas productoras, salas de cine, labora-

torios de tecnología, diseñadores de programas de cómputo (para entretenimiento y para negocios), proveedores de internet y editoriales. La IIPA puede ser entonces vista como:

[Una] coalición [...] que representa a las industrias estadounidenses basadas en el derecho de autor en esfuerzos bilaterales y multilaterales por abrir los mercados extranjeros cerrados por la piratería y por otras barreras de acceso a los mercados (IIPA, 2005).

Estas asociaciones son de importancia crucial para la economía de Estados Unidos, donde tienen su 'entorno natural'. En 2004, el total de las industrias de derecho de autor representaba un 12% del PIB de Estados Unidos (Siwek, 2004: iii). Ninguna otra economía del mundo tiene un porcentaje similar. Las ventas en el extranjero tienen también un gran peso en la economía estadounidense. En 2004 el valor de las ventas en el exterior fue de 89 260 millones de dólares estadounidenses, esto es, ocho veces las ventas nacionales (ibídem). Al sumar las ventas nacionales y foráneas, las industrias de los derechos de autor en Estados Unidos tienen un valor estimado de unos 100 mil millones de dólares, comparable al PIB de 94 mil millones de Chile¹⁰.

Globalización, derechos de autor y asimetría

¿Refuerzan los derechos de autor las estructuras de desigualdad entre las regiones, actualizando las relaciones coloniales preexistentes entre potencias colonizadoras y países colonizados? ¿Cuál pudiera ser el rol de las empresas transnacionales en este proceso? Werner y Weiss (2003) sostienen que existe un doble estándar en el desempeño de las compañías

10 *The Economist*. Disponible en <http://www.economist.com/countries/Chile/profile.cfm?folder=Profile-Fact-Sheet>, (visitado 12-11-2005).

transnacionales. En el Norte, las empresas tienden a comportarse con ética y a respetar los reglamentos de trabajo y medio ambiente; en el Sur, las empresas sobornan a gobiernos, aprovechan la debilidad de los derechos de los trabajadores, de la protección a la infancia y contaminan el medio ambiente. Las corporaciones se benefician de los gobiernos nacionales debilitados (o de los estados fallidos). Klein planteó un argumento hasta cierto punto similar en su libro *No logo* (2000), donde relata algunas de las prácticas de las grandes corporaciones en los países en desarrollo. ONG (Organizaciones no gubernamentales) internacionales también han documentado cómo las corporaciones transnacionales burlan los mecanismos nacionales de control y la carencia de instituciones internacionales que eficientemente controlen el desempeño de estas empresas.

Los IPR ponen al descubierto el complejo entretreído de relaciones políticas, comerciales y culturales desiguales en el contexto de la globalización. Went (2002) y Harvey (2003) han usado el término “nuevo imperialismo” para definir el estado actual de la diplomacia política de Estados Unidos en el contexto de la globalización. En su obra *Empire*, Hardt y Negri argumentan que el proyecto constitucional de Estados Unidos ha sido expandido por todo el mundo a través de las fronteras globales (2000: 160-204), dando lugar a “un espacio abierto de soberanía imperial” (ibídem: 182).

García Canclini (1999), Hunter (2005), Kingston (2000) y May (2001) alegan que las corporaciones estadounidenses son las que más se han beneficiado con los derechos de autor. La representación comercial de Estados Unidos ha tenido éxito en ‘alinear’ a los países (Hunter, 2005: 1116). Kingston sostiene que los derechos de autor conducen a una mayor desigualdad en la tecnología y la distribución de la riqueza entre los países (2000). La propiedad intelectual, sostiene Kingston, solo puede servir para reforzar un poder de mercado preexistente. De manera similar, May

(2000) cree que los derechos de autor están diseñados para sostener la posición de las industrias que ya detentan el liderazgo.

El acuerdo [sobre aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio] y otras formulaciones legales de la propiedad intelectual no son soluciones técnicas a problemas emergentes sino más bien manifestaciones del poder estructural dentro de la economía política global (May, 2000: 44).

Higino (2005) sostiene que esta legislación puede tener, en principio, un efecto negativo sobre los sectores locales, dado que la tecnología en los países en desarrollo es con frecuencia una imitación o una adaptación del ‘norte’. Al hacer valer los derechos de propiedad intelectual, los sectores emergentes tienen menos oportunidades de hacer uso de tecnología o información protegida y patentada con la que pueden desarrollar la propia. De una manera conciliadora, Higino afirma que no se debe desalentar la protección legal a los derechos de propiedad intelectual; los gobiernos nacionales deben reforzar la tecnología local con incentivos.

Griffin (2003) postula que el auge de la propiedad intelectual como ley internacional es producto de la capacidad diplomática y comercial de Estados Unidos para beneficiar a su propio mercado en la arena global. La historia de la propiedad intelectual proporciona evidencia sobre la manera en que los titulares de la propiedad ganan poder para expandir y fortalecer sus derechos (Kingston, 2000: 94). Desde esta perspectiva, la propiedad intelectual es el resultado de la diplomacia comercial de los Estados Unidos para defender sus industrias en el exterior y garantizar así su posición dominante.

Otro grupo de académicos coincide en que el estado de derecho y el funcionamiento de las instituciones internacionales proporcionan oportunidades iguales para todas las partes involucradas. Defender los derechos de propiedad intelectual es una vía factible para garan-

tizar la innovación tecnológica y la producción cultural. Lehman (2001) sostiene que el peso de Estados Unidos en este proceso es consecuencia lógica de la formación de estos cuerpos legales. Chen y Puttitanun apuntan a un “rango de intereses comunes entre el norte y el sur para la promoción de los IPR en el sur” (2005: 490). Entre más haga valer un país los derechos de propiedad intelectual, más se desarrollarán el conocimiento y la tecnología. A largo plazo, las economías deberían ver un crecimiento en el porcentaje de su producto interno bruto relacionado con la tecnología, información y conocimiento, gracias al incremento de patentes y propiedad intelectual registrada.

Los mecanismos de gobierno global, como los IPR, tienen un efecto doble, por un lado refuerzan el papel del estado-nación (con nuevas leyes y el monopolio de la violencia), pero también contribuyen a su debilitamiento. Bajo la influencia de una arquitectura legal global, los estados nacionales tienen menor autonomía para diseñar e introducir cuerpos legales, programas de gobierno y planes de acción. El estado-nación se diferencia cada vez más del cuerpo político supremo y soberano de Weber (1978) y Wallerstein (1974). Este doble efecto de la globalización sobre el estado-nación apunta hacia una creciente asimetría: los estados nacionales pierden terreno de cara al creciente poder político del sector privado internacional. Pero este no es un proceso terminado, ni exento de dificultades. De hecho, los derechos de autor son mecanismos altamente polémicos y porosos.

La piratería: ¿Una tendencia en la globalización?

A nivel local se registra una abierta oposición a los IPR en diferentes regiones del mundo. La elección de la palabra piratería para referirse al uso, reproducción y venta no autorizados de material protegido no es accidental: hace refe-

rencia a agentes que están ‘robando’ la propiedad ajena, como lo hicieran los bucaneros del siglo XVII. Los propietarios legales no se benefician de la venta ni uso de copias piratas y quizá sea por ello que perciben la piratería como una pérdida directa. Sin embargo, se trata más bien de una pérdida virtual, dado que las compañías asumen que si las copias ilegales no estuvieran disponibles, los consumidores comprarían un original. Pero no es así. Los consumidores de copias pirata no están dispuestos o no tienen la capacidad para pagar el precio del original. La diferencia de precio es un factor central: los consumidores adquieren piratería porque es accesible.

La IFPI e IIPA contabilizan cientos de millones de dólares ‘perdidos’ por la piratería cada año. En 2005, la IFPI reportó una pérdida total mundial de 1100 millones de dólares estadounidenses (IFPI, 2006: 4). La industria de la música afirma que el sector se ha ido encogiendo y que las ventas en las tiendas han declinado debido al auge de los CD piratas y las descargas por internet. En Estados Unidos, los ingresos por venta de CD han caído un tercio desde 1999 y se arguye que esto se debe a la música ilegal (Gopal y Sanders, 2004). En Europa se observan tendencias similares (Bowie, 2005). Pero estos datos tienen que ser vistos en su contexto. Con la llegada de nuevas tecnologías y patrones de consumo, la industria musical está cambiando y la noción de un consumidor que compra discos en una tienda está de cualquier manera desapareciendo –y no solo por la piratería–. La compra de música original por internet se ha disparado: “desde abril de 2003, 30 millones de canciones han sido descargadas de la tienda de Apple” (Bowie, 2005: 91). La venta de música por internet alcanzó de entre el 1% y 2% de los ingresos totales de la industria en 2005 y se calculaba que pasaría del 5% al 10% en los siguientes tres años (OECD Observer, 2005). La misma IFPI, declaró que “el auge de la música digital continúa y está creciendo a un ritmo emocionante para la industria de la mú-

sica¹¹. Es claro que las ventas por internet son un nicho en expansión.

La regulación de internet

En países donde el acceso de banda ancha de internet tiene amplia difusión, es frecuente que los usuarios compartan archivos de música y video por medio de programas populares como BitTorrent o eMule¹². Con una conexión de internet rápida, una canción puede descargarse en cuestión de segundos y una película entera en un par de horas. En Estados Unidos se cree que cada día se descargan de la internet unas 600 000 películas (citado por Bowie, 2005: 88).

Unos 250 millones de canciones en formato mp3 son intercambiadas cada semana por medio de los servicios más populares para compartir descargas ilegales. [...] En Alemania, durante la primera mitad de 2003, el número de canciones pirateadas descargadas así como el de CD copiados igualó o excedió el número de los comprados. Las ventas de música en Alemania cayeron 18.1% durante ese mismo periodo (Bowie, 2005: 91).

El uso personal de piratería en países del norte puede sustituir la compra de CD y DVD originales. Los usuarios copian y comparten cada vez más música por internet. En Alemania la descarga e intercambio de material protegido pareciera haberse 'normalizado'¹³. Como respuesta, los grupos de presión han apelado a la

Unión Europea para generar reglamentos más estrictos para el uso de internet, obligando a las compañías de telecomunicaciones a archivar las páginas visitadas y material descargado por los usuarios; información que pudiera ser revisada por la policía.

Acciones contra la venta de piratería

La piratería es sintomática de la globalización. Por una parte, la piratería resulta del auge de un mercado global para los bienes culturales, donde la información, la música y las películas se han convertido en mercancías de intercambio a escala mundial. Por otro lado, la piratería es un crimen porque existe un corpus legal global que la define como tal: los IPR.

De todas las regiones del mundo donde se registra la venta de piratería¹⁴, la IFPI (2006) sigue diez países de manera sistemática: Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, España, Grecia, Indonesia, Italia, México y Rusia. Con base en esta lista, se puede afirmar que la piratería no es un fenómeno que sea exclusivo de un país o de una región en el mundo, sin embargo, la piratería puede ser indicativa de un estado de derecho débil.

La piratería es 'criminal', 'mafia', 'terrorismo'

Como lo he venido discutiendo, los IPR definen a la piratería como una actividad criminal. En 2003, la IFPI emitió el reporte *Piratería musical. Crimen organizado y terrorismo*. Esta publicación sostiene que hay nexos entre las organizaciones criminales y la piratería. En el caso de Italia, se supone que el 'padrino de Nápoles' está involucrado en la producción y distribución de música pirata. El dinero que

11 John Kennedy, director de la IFPI, en el sitio oficial de la IFPI. Disponible en http://www.ifpi.org/content/section_news/20051003.html (visitado 11-11-2005).

12 eMule es un programa de usuario a usuario para el intercambio de archivos, en particular de música y video. El programa está disponible de manera gratuita y no se cobra por el uso o la descarga de datos.

13 En el Parlamento de la Unión Europea se discute una nueva ley sobre la Internet para obligar a los proveedores de Internet a guardar toda la información sobre uso de la Internet para poder rastrear con facilidad el intercambio ilegal de archivos.

14 El comercio de material apócrifo se registra en el sur y norte geopolíticos. China, Hong Kong, Filipinas. Rusia, Grecia, Italia, España, los Estados Unidos, entre otros, son casos donde la protección a la propiedad intelectual es un objeto en disputa (véase Clark, 1996: 29; La Croix y Konan, 2002; IIPA 2005; Intelectual Property Journal, 2001 y 2002).

los consumidores pagan por un CD pirata pudiera financiar actividades del crimen organizado.

Los grupos del crimen organizado tienden a meter su mano en diversas áreas de actividad criminal, motivados sobre todo por las ganancias, de ahí que no sea poco común que emerja un nexo entre el robo de propiedad intelectual y delitos como el tráfico de drogas, el fraude, las armas de fuego ilegales y el terrorismo. [...] Las bandas criminales y cualquier grupo terrorista activo en este campo conocen bien la relativa ausencia de una aplicación efectiva de la ley (IFPI, 2003).

En el reporte *Piratería musical. Crimen serio, violento y organizado* la IFPI (2004) intenta demostrar que existen nexos entre la piratería y organizaciones criminales, por ejemplo, traficantes de drogas y armas. Muy a tono con el *zeitgeist* después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, la IFPI sostiene que la piratería financia al terrorismo internacional. En el reporte se muestran portadas de CD piratas obtenidos en Ciudad del Este, Paraguay. En la portada del CD “Guerra de las cumbias” se observa la ilustración de un hombre con una barba larga; al fondo, se ven dos torres altas y un avión volando en dirección a una de ellas, aunque la torre parece estar ya en llamas, mientras la segunda torre ya está ardiendo. La ilustración en la cubierta (el hombre con barba larga, las torres, el avión) tiene una connotación inequívoca. En ninguna parte está escrito Nueva York, 11 de septiembre, Torres Gemelas, Osama Bin Laden o terrorismo. Sin embargo, para la IFPI esta ilustración es la evidencia para sostener que la piratería financia y promueve el terrorismo del Medio Oriente, y que las comunidades libanesas y palestinas en América Latina están ayudando al terrorismo internacional con la venta de piratería. En la exploración de campo que he realizado en Argentina, Brasil, México y Paraguay me he encontrado con materiales similar, y me parece

que las ilustraciones de la “Guerra de las cumbias” tienen que ver más con un sentido del humor subversivo latinoamericano que con la promoción de actitudes terroristas.

México y la penalización de la piratería

En 2000 el gobierno de Vicente Fox lanzó el programa antipiratería más ambicioso de la historia de México (Aguiar, 2008). La ‘lucha contra la piratería’ tenía una doble motivación. La administración de Fox formó el primer gobierno de un partido diferente después de más de 70 años de permanencia en el poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Durante su campaña electoral, Fox, del Partido Acción Nacional (PAN), anunciaba la noción de un ‘cambio’, menos corrupción y el fortalecimiento del estado de derecho. En este sentido, hacer valer los derechos de autor pudiera entenderse como un compromiso con el estado de derecho. Pero esta ‘lucha’, y ésta es la segunda motivación de Fox, resulta en buena medida de la presión de las industrias de los derechos de autor estadounidenses, que demandaban del gobierno mexicano medidas más contundentes contra la reproducción y venta ilegal de material protegido.

Hasta la década de 1990, la venta de música legítima era un negocio floreciente en México: el mercado estaba creciendo a un promedio anual de 38%¹⁵. Éste era, por mucho, el mercado más significativo en Latinoamérica. A pesar de las crisis financieras recurrentes, las devaluaciones y la alta tasa de desempleo, el sector de la música continuaba en expansión. Así fue hasta que el mercado de la piratería hiciera su aparición. En 1995, cien millones de casetes piratas se vendieron en México, más que en ningún otro país del mundo (IIPA, 1996). Cinco años más tarde, México se habría convertido en el tercer mercado más grande para productos

15 Sitio oficial de la IFPI, *Digital sales triple to 6% of industry retail revenues as global music market falls 1.9%*. Disponible en <http://www.ifpi.org/site-content/press/20051003.html> (visitado 11-11-2005).

piratas justo detrás de China y Rusia (IIPA, 2002). Mientras el mercado para la piratería crecía, las ventas de música legal se desplomaron hasta un 60%. El mercado de música legal en México era el octavo mayor del mundo, valuado en 665 millones; en 2004, cayó a 360 millones, la mitad de su valor en cuatro años (IFPI, 2005)¹⁶. Las industrias musicales culparon a la piratería por esta caída.

Los grupos de presión estadounidenses, vía la Secretaría de Comercio de Estados Unidos, solicitaron al gobierno mexicano tomar cartas en el asunto. En 2002, la Cámara de Diputados mexicana aprobó una legislación para enmendar el Código Penal Federal, a fin de definir la copia y venta ilegal de material protegido como crimen organizado serio. La nueva ley (Artículo 424bis del Código Penal Federal) fue firmada el 4 de abril de 2004. Las violaciones a la legislación sobre derechos de autor se definen desde entonces como crimen organizado, se destina más poder a la policía federal y mayores recursos para combatir la piratería. La Policía Federal está ahora capacitada para retener a los sospechosos bajo arresto domiciliario hasta por 30 días, intervenir teléfonos y proteger a testigos. Los castigos a la violación de los derechos de autor también se volvieron más severos. Los culpables pueden obtener penas de hasta 12 años de prisión, y con agravantes de 20 a 40 años.

Con el lanzamiento de la Asociación para la Seguridad y la Prosperidad en Norteamérica (SPPNA, por sus siglas en inglés) en 2005, se da un paso adelante en la formación de cuerpos legales contra la piratería en México. Con el interés manifiesto de hacer “que nuestras sociedades abiertas sean más seguras y protegidas, nuestros negocios más competitivos y nuestras economías más fuertes” la asociación

pone acento en la importancia de la cooperación en tiempos de “inseguridad” y “amenaza”¹⁷. Hay que notar que en este acuerdo la protección de los IPR es un tema central para la seguridad regional. El acuerdo asigna la facultad a las compañías (extranjeras) para que exijan al gobierno nacional que actúe si son infringidos sus activos comerciales (derechos de propiedad). Bajo la SPPNA, las empresas pueden solicitar directamente que los gobiernos nacionales actúen para hacer valer sus derechos comerciales. Este es un caso claro de expansión del poder corporativo.

El TCLAN y la SPPNA conforman el marco legal en el que está anclado el programa antipiratería instrumentado por el presidente Fox. La ‘guerra contra la piratería’ hace uso de un despliegue mediático de alto nivel: las incautaciones de material y detenciones de vendedores son espectaculares y publicadas en los medios impresos y televisivos (Aguiar, 2007). La guerra de Fox contra la piratería era objeto de información noticiosa.

Tabla 1: Piratería en México. Nivel de piratería, pérdida reportada y redadas policiales: música y video, 1995-2008

		1995	2000	2004	2006	2008
Nivel de piraterías	Películas	55%	40%	70%	ND	ND
	Grabaciones sonoras	54%	63%	60%	67%	80%
Pérdidas reportadas*		152	350	466	ND	ND
Operativos policiales en mercados y calles		343 (IIPA)	1 284 (IIPA)	2487 (IIPA)	3520 (IIPA)	3170 (IIPA)
			122 (PGR)	6 613 (PGR)	8 753 (PGR)	
*Pérdidas reportadas en millones de dólares estadounidenses.						

En la Tabla 1 se presenta información obtenida de la IIPA y la Procuraduría General de la República (PGR) de México, únicas fuentes disponibles sobre el tema, datos que han de tomarse con precauciones. La IIPA es un grupo

16 Tómese en cuenta que estos datos fueron proporcionados por la industria de los derechos de autor, la única fuente disponible en la materia. Ni el gobierno mexicano ni las agencias privadas producen información sobre las implicaciones financieras de la venta al público de piratería.

17 Security and Prosperity Partnership of North America. Disponible en <http://www.spp.gov/spp/factsheet.asp> (visitado 06-06-2005).

de presión cuyo discurso intenta evidenciar la gravedad de la situación, mientras que los datos de PGR pueden ser triunfalistas. De cualquier manera, estos datos muestran la evolución de la acción policial en contra de la piratería y su posible impacto. El “nivel de piratería” es un término que los grupos de presión utilizan para calcular el porcentaje de bienes piratas vendidos con relación al mercado total. A lo largo de un periodo de casi una década, el nivel de piratería de música y películas ha mostrado señales de crecimiento sostenido, en particular en el caso de las películas. Por otro lado, mientras las acciones policiales en contra de la piratería son más numerosas que nunca, no tienen una relación directa (o al menos todavía) con la cantidad de material apócrifo consumido en el país. Es decir, no hay una reducción visible en la cantidad de bienes piratas.

Los cambios constantes, la falta de recursos humanos y económicos, la falta de capacitación y la falta de metas institucionales específicas, son todos factores que contribuyeron a la falta de éxito en los esfuerzos anti-piratería de la PGR en el año pasado¹⁸.

Reglamentos más severos, la definición de la reproducción y venta ilegal como crímenes federales y una mayor acción policial no han tenido un notorio efecto sobre la comercialización de copias ilegales de material protegido. Todo lo contrario, el mercado de piratería continúa en expansión. Pareciera ser que entre más se enmiendan leyes y se endurecen los castigos, menos capacidad tuviera el gobierno para controlar la venta de piratería.

Notas finales: hacia una protección de la propiedad intelectual

La protección de los derechos de autor sigue siendo un proceso conflictivo. La penalización de la piratería, tal y como aquí se ha discutido, es problemática porque no mira al interior de las instituciones judiciales que protegen la ley y administran la justicia, ni examina el complejo contexto en el que tienen lugar la venta de piratería y las acciones policiales. Una protección efectiva de los IPR necesita un análisis más fino, una perspectiva distinta a la punitiva que ha caracterizado el enfoque actual.

En el contexto del neoliberalismo global, bajo la influencia de tratados comerciales y agencias de gobierno global, el estado nacional se ve obligado a responder a los intereses de los grupos de presión internacionales. El sector privado internacional ha desarrollado con éxito estándares legales para ejercer presión sobre los gobiernos a fin de proteger sus activos comerciales en todo el mundo, sin observar los tejidos particulares donde las instituciones judiciales, los ciudadanos y los agentes económicos se encuentran entreverados. De esta manera, la definición y legislación de la propiedad intelectual ha seguido un curso vertical, de arriba hacia abajo, promovidas por guardianes globales y poderes políticos internacionales que no tienen ningún vínculo con el contexto donde la piratería se produce y comercializa: los vendedores y consumidores en los mercados, en las paradas de autobús, en las calles.

Este choque de actores y redes de poder locales, federales e internacionales visible entorno al conflicto de la piratería, ilustra el surgimiento de dominios geográficos complejos, que han sido identificados como “glocales” (Robertson, 1992 y Bauman, 1999) o “hiperlocales” (Palumbo, 2003). Estos son enclaves donde se pueden observar distintos actores que resumen escalas de acción: un topos con múltiples niveles de lectura que resulta de la intensificación de intercambios (económicos, culturales, políticos) entre países y regiones.

18 Sitio oficial de la IIPA, “Request for high-level bilateral engagement on copyright piracy and enforcement problems in Mexico”. Disponible en http://www.iipa.com/rbc/2002/2002_Mar6_MEXICO.pdf (visitado 11-10-2005).

Un puesto de venta de películas pirata junto a una parada de autobús es un enclave glocal, hiperlocal, expuesto a diferentes intereses, poderes, regulaciones, actores. Hasta ahora, la promoción los IPR ha observado este espacio solamente desde un ángulo: el de los grupos de presión internacionales que con su poder formal/institucional inoculan leyes en los gobiernos nacionales. Su éxito en la defensa de los IPR estará determinado a largo plazo por su capacidad de comprender los múltiples niveles de acción, interés y lealtad típicos de los vendedores callejeros y las autoridades que (legal o extraoficialmente) los controlan.

Bibliografía

- Aguar, José (2007). *Dirty CDs. Piracy, Globalization and the Emergence of New Illegalities in the San Juan de Dios Market, Mexico*. PhD dissertation. Amsterdam: Universidad de Amsterdam.
- Aguar, José y María Suárez, editores (2008). *Policía, seguridad y transición política. Perspectivas sobre la reconfiguración del México contemporáneo*. Amsterdam: Cuadernos del CEDLA.
- Aguar, José y María Suárez (2010). "Illegality, Violence and the State in Mexico". *The 'war on piracy: globalization and new illegalities in Mexico*. Wil Pansters, editor. Palo Alto: Stanford University Press, en preparación.
- Bauer, Arnold (2001). *Goods, power, history: Latin America's material culture*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bauman, Zygmunt (1999). *In search of the public space*. Cambridge: Polity.
- Bennett, Lance (2003). *News: The Politics of Illusion*. Nueva York: Longman.
- Bowie, Norman (2005). "Digital Rights and Wrongs: Intellectual Property in the Information Age". *Business and Society Review*, No. 110, pp. 77-96.
- Castells, Manuel (2000). *The rise of the network society*. Blackwell: Oxford.
- Chen, Yongmin y Thitima Puttitanun (2005). "Intellectual property rights and innovation in developing countries". *Journal of Development Economics*, No. 78, pp. 474-493.
- Cooke, Elizabeth, editora (2001). *Modern studies in property law*. Oxford: Hart.
- García, Néstor (1999). *La globalización imaginada*. México: Paidós.
- Gopal, Ram y otros (2004). "A behavioral model of digital piracy". *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, No. 14, pp. 89-105.
- Griffin, Keith (2003). "Economic Globalization and Institutions of Global Governance". *Development and Change*, No. 34, pp. 789-807.
- Hardt, Michael y Antonio Negri (2000). *Empire*. Cambridge: Harvard University Press.
- Harvey, David (2003). *The new imperialism*. New York: Oxford University Press.
- Held, David y Anthony McGrew (1999). *Global Transformations. Politics, economics and culture*. Cambridge: Polity Press & Blackwell.
- Higino, Patricia (2005). "International trade, economic growth and intellectual property rights: A panel data study of developed and developing countries". *Journal of Development Economics*, No. 78, pp. 529-547.
- Hunter, Dan (2005). "Culture war". *Texas Law Review*, Vol. 83.
- Epstein, Michael, Steven Glazer y Matthew Powers (2003). "Interpol Chief Informs House Committee that Intellectual Property Piracy Finances Terrorism". *Intellectual Property & Technology Law Journal*, Vol. 15, No.10, octubre.
- (2004). "Italian Anti-Piracy Law Includes Prison Term". *Intellectual Property and Technology Law Journal*, Vol. 16, No.8, agosto.
- (2004b). "'Made in Japan' Trademark to Protect Against Piracy". *Intellectual Property and Technology Law Journal*, Vol. 16, No.8, agosto.

- tual Property & Technology Law Journal*, Vol.16, No. 9, septiembre.
- Kingston (2000). "Property in the context of capitalist and protestant ethics". *Journal of evolutionary economics*, Vol. 10.
- Klein, Naomi (2000). *No logo: no space, no choice, no jobs: taking aim at the brand bullies*. London: Flamingo.
- Kretschmer, Martin (2000). "Intellectual property in music: a historical analysis of rhetoric and institutional practices". *Studies in Cultures, Organizations and Societies*, No. 6, pp 197-223.
- Lehman, Bruce (2001). "The leadership of the US in the field of the intellectual property". *Business Perspectives*, summer-fall.
- Lemley, Mark (2005). The leadership of the US in the field of the intellectual property. *Business Perspectives*, No. 13.
- Loren, Lydia Pallas (2007). "Building a Reliable Semicommons of Creative Works: Enforcement of Creative Commons Licenses and Limited Abandonment of Copyright". *George Mason Law Review*, No. 14, pp. 271-319.
- May, Christopher (2000). *A global political economy of intellectual property rights the new enclosures*. London: Routledge.
- (2001). "Fishing With Dynamite. Knowledge commons in the global political economy". Ensayo presentado en la Conferencia Anual de la ISA, Chicago.
- Palumbo, Bernardino (2003). *L'Unesco e il campanile. Antropologia, politica e beni culturali in Sicilia orientale*. Roma: Meltemi.
- Piedras, Ernesto (2004). *¿Cuánto vale la Cultura? Contribución Económica de las Industrias Protegidas por el Derecho de Autor en México*. Ciudad de México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, CANIEM, SOGEM, SACM.
- Robertson, Roland (1992). *Globalization: social theory and global culture*. Londres: Sage.
- Sandoval, Juan, compilador (2008). *La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte: Nuevo desafío a la nación mexicana*. Ciudad de México: Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte, Centro de Estudios de Fronteras y Chicanos, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, Universidad Autónoma Chapingo.
- Siwek, Stephen (2004). "Copyright industries in the US economy". Disponible en http://www.iipa.com/pdf/2004_SIWEK_EX_EC.pdf (visitado 25-09-2006).
- Van Dijk, Teun (1996). "Discourse, Power and Access". *Texts and Practices: Readings in Critical Discourse Analysis*. Caldas-Coulthard, C. y Coulthard, M., editores. London: Routledge.
- Wade, Peter (2003). "Problematic Piracy". *Brand Strategy*, abril.
- Wallerstein, Immanuel (1974). *The modern world-system*. Nueva York y Londres: Academic Press.
- Weber, Max (1978). *Economy and society*. Berkeley y Los Ángeles: University of California.
- Went, Robert (2002). "Globalization in the perspective of imperialism". *Science and society*, Vol. 66, No. 4, 473-497.

La construcción social del futuro tecnológico: Suyusama – estudio de caso*

The Social Construction of the Technological Future: Suyusama – a Case Study

Juan Carlos Moreno O.

Filósofo, docente de la Universidad Javeriana, Colombia. Candidato a Doctor en Filosofía de la Ciencia.

Correo electrónico: jcmoreno@javeriana.edu.co

Sara Guzmán Ortiz

Socióloga, magíster en Filosofía. Docente de la Universidad Nueva Granada. Labora en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia.

Correo electrónico: saraita81@gmail.com

Fecha de recepción: noviembre 2009

Fecha de aceptación: junio 2010

Resumen

Este artículo presenta los aportes teóricos y metodológicos de una investigación desarrollada en el sur de Colombia –la zona andina nariñense–, en el marco de un proyecto de desarrollo social denominado: “Programa Suyusama”. Esta investigación posibilitó la identificación y priorización de los retos tecnológicos de los planes de desarrollo de 25 comunidades municipales y orientó sus implementaciones. La investigación aporta un grupo de categorías, variables y procesos metodológicos para construir socialmente el futuro tecnológico, a través de la participación comunitaria. Esos aportes confrontan algunas limitaciones de lo que se ha denominado tecnología social y del construccionismo social de la tecnología. Además, sugiere una forma de concretar y operacionalizar lo que propone el concepto de adecuación socio-técnica.

Palabras claves: tecnologías, desarrollo, construcción social, comunitario, participación, prospectiva, adecuación socio-técnica.

Abstract

This article presents the theoretical and methodological contributions of research developed in the south of Colombia –the Andean region of Nariño– within the framework of a social development project entitled “Suyusama Program.” This research made possible the identification and prioritizing of technological challenges in the development plans of 25 municipal communities and oriented their implementation. The research contributes a group of categories, variables, and methodological processes for the social construction of the technological future through community participation. These contributions face a number of limitations regarding what has been called social technology and regarding the social construction of technology. In addition, there emerges a way to make concrete and operative that proposed by the concept of social-technical appropriateness.

Key words: technologies, development, social construction, community, participation, prospective, socio-technical appropriateness.

* Suyusama, es un programa para la sostenibilidad regional. Forma parte de los Centros Sociales de la Compañía de Jesús y cuenta con la colaboración de la Pontificia Universidad Javeriana. Se realiza en alianza con la Fundación Social de Nariño y la Pastoral Social de Pasto. El término “Suyusama” significa región hermosa (Aguilar, 2003). Este estudio estuvo a cargo de la línea de investigación *Ciencia y Tecnología para la Ciudadanía*, del grupo de Filosofía Moral y Política, dirigido por el profesor Guillermo Hoyos y perteneciente al Instituto Pensar y a la Facultad de Filosofía de la Universidad Javeriana. Se realizó con el patrocinio de COLCIENCIAS y de la misma Universidad.

Introducción

En este artículo se expone una propuesta de análisis social participativo del desarrollo tecnológico, a partir de un conjunto amplio de categorías que permiten dar cuenta de los aspectos más importantes de los procesos tecnológicos en los planes de desarrollo municipal.

La propuesta posibilita una manera concreta de orientar el desarrollo tecnológico, en relación con lo que en América Latina se ha denominado “tecnología social”. Específicamente ofrece mecanismos prácticos y concretos para el análisis y la gestión social participativa de los procesos tecnológicos, a través de la adecuación social de esos procesos tecnológicos, en el marco de los planes de desarrollo.

Desde mediados del siglo veinte en América Latina se han formulado diferentes propuestas que buscan alternativas de orientación social del desarrollo tecnológico para los países de la región, acordes con sus necesidades. En consecuencia se ha estructurado una incipiente trayectoria de propuestas, desde lo que se conoció como ‘tecnologías apropiadas’ en los años sesenta, hasta lo que hoy se denomina de manera general como ‘tecnología social’ (Thomas, 2007 y Dagnino, 2002).

Sin embargo, a pesar de la evolución conceptual de esta trayectoria, se han presentado importantes dificultades generales para lograr los propósitos sociales buscados, en relación con los siguientes aspectos:

- Primera dificultad: se han dado pasos interesantes en las posibilidades de desarrollar procesos tecnológicos al alcance de los más pobres, a través de la implementación de tecnologías en pequeña escala, con bajos requisitos de conocimiento, bajo costo de producción y escaso consumo energético. Pero esos procesos han tenido dificultades para ser competitivos fuera de un mercado local. O han propiciado relaciones económicas paternalistas o economías de dos sectores. En realidad, los sectores sociales más

pobres difícilmente pueden apalancar procesos tecnológicos ampliamente competitivos. Los esfuerzos para empoderar política y económicamente a los grupos marginados, a partir de un desarrollo tecnológico alternativo, parecen estar condenados siempre a ser débiles frente a las poderosas dinámicas de desarrollo tecnológico globales.

- Segunda dificultad: los esfuerzos para llevar a cabo experiencias concretas de tecnología social se han enfocado en definir las condiciones sociales y políticas estructurales que se requieren para hacer posible este tipo de desarrollo tecnológico. Pero con ello parecen asumir de manera tácita la premisa de un determinismo social de la tecnología —en lugar del cuestionado determinismo tecnológico— o parecen caracterizar a la tecnología social como un tipo de tecnología especial para grupos sociales con condiciones sociales y políticas específicas.
- Tercera dificultad: aunque en los procesos tecnológicos planteados se ha buscado interpretar las necesidades y las alternativas de los sectores sociales más desfavorecidos, ha sido muy difícil integrar de manera participativa las formas de pensar y las creencias de las comunidades con los conceptos del experto. La orientación social se ha intentado definir en mayor medida desde el punto de vista experto y en menor medida desde la integración de las opiniones de las comunidades. Como resultado, se suma una falta de consenso sobre lo que es una tecnología social, a una carencia de metodologías de participación de las comunidades en los procesos de definición de las tecnologías socialmente adecuadas.

Este artículo propone precisamente aportes para la disminución de esas dificultades, de la siguiente manera: a) Propone un modelo de análisis de las tecnologías no especificado para condiciones sociales, políticas y económicas particulares, sino abierto y general, aplicable a cualquier proceso tecnológico, pero que ofrece

criterios para ponderar la orientación social del proceso tecnológico analizado, frente a otras orientaciones. b) Propone una metodología de participación de las comunidades en los procesos de definición de la adecuación social de los procesos tecnológicos, que busca un equilibrio en relación con los conceptos de los expertos. c) Aclara que la adecuación social de las tecnologías no solo depende del tipo de tecnología o de las condiciones sociales de base, sino de la perspectiva constructiva asumida. Propone que la perspectiva constructiva más adecuada es la que integra en mayor grado la participación social, y otra serie de condiciones para ‘hacer sociales’ a las tecnologías, a partir de las condiciones dadas y no según algunas condiciones especiales de base.

Es decir, en lugar de suponer que algunas tecnologías satisfacen ‘lo social’ más que otras, la perspectiva propuesta busca ‘desarrollar lo social’ de cualquier tipo de tecnología, a partir de un conjunto de parámetros definidos¹. O entiende que ‘lo social’ debe ser especificable en todo tipo de tecnología, según las posibilidades de construirlo como tal. En este sentido precisamos el enfoque de la propuesta como constructivo social, desde un lenguaje ‘performativo’ diferente al lenguaje representacional, reconstructivo del construccionismo social de la tecnología (SSK), o desde el punto de vista de la construcción social como acción².

1 En este artículo se proponen como parámetros las cinco categorías definidas en el subacápite “Definición de la categorías y variables”, página 165 de este mismo artículo.

2 La idea de la necesidad de un giro del lenguaje representacional con el que se ha analizado la ciencia y la tecnología, hacia un lenguaje performativo la propone Pickering (1995) en su texto: *The mangle of practice*. Aquí asumimos la propuesta de giro de este autor, pero desde un punto de vista de lo que implica una construcción ‘social’ de las tecnologías, como las posibilidades de ‘construir’ o de ‘hacer’ el desarrollo tecnológico, según parámetros sociales definidos, desde el tiempo real social de lo tecnológico hacia el futuro posible (la construcción como acción solo se produce desde un presente hacia un futuro). La construcción en el senti-

Descripción del proyecto de investigación

La investigación que denominamos, *Proyecto Suyusama*, tuvo los siguientes propósitos:

- Identificar los procesos tecnológicos que las comunidades han involucrado en la formulación de los planes de desarrollo para sus regiones.
- Determinar los criterios para priorizar los procesos tecnológicos seleccionados por las comunidades en sus planes de desarrollo, que mejor contribuyan a lograr sus metas de construcción de región de manera sostenible.
- Diseñar una metodología apropiada al contexto local y regional de la zona estudiada para realizar la priorización de los retos tecnológicos, en concordancia con los procesos de planeación prospectiva adelantados por el *Programa Suyusama*.
- Orientar las implementaciones de esos procesos tecnológicos priorizados, para una efectiva construcción social de la tecnología, según las metas locales planteadas.

Esta investigación se desarrolló en el Departamento de Nariño, ubicado al sur de Colombia, en el límite con Ecuador. Nariño es uno de los departamentos más pobres del país, con muy bajos indicadores de productividad y de desarrollo humano, y de los más afectados por la presencia de grupos armados y por la proliferación de cultivos ilícitos de coca y de amapola. El estudio se aplicó en 25 municipios, representativos de la diversidad poblacional y étnica del departamento³, distribuida especial-

do precisado, implica una orientación hacia el futuro posible, pero no necesariamente implica una prospectiva. El recurso que en la investigación se hace de la prospectiva tecnológica es una opción metodológica *ad hoc*.

3 San Juan de Pasto, Arboleda, Barbaacoas, Buesaco, Consacá, El charco, El Rosario, El Tablón de Gómez, El Tambo, La Tola, La Unión, Linares, Magüi Payán, Mosquera, Olaya Herrera, Policarpa, Roberto Payán, San Lorenzo, San Pablo, San Pedro de Cartago, Sandomá, Santa Barbara-Iscuandé, Taminango, Tangua, La Florida, Yacuanquer.

mente en pequeñas ciudades y pueblos. La mayor parte de su población está constituida por campesinos, cabildos indígenas y organizaciones de afrodescendientes.

El proyecto se formuló dentro del marco institucional ofrecido por el *Programa Suyusama*, que viene adelantando desde hace cinco años un acompañamiento institucional a los planes de desarrollo que se elaboran en diferentes órdenes del gobierno local en la mayor parte de los municipios del departamento de Nariño. A partir de ese marco se logró diseñar una metodología participativa con la pretensión de orientar las acciones descritas por las comunidades en los planes de desarrollo que se estaban elaborando. Este programa ofreció un contexto social, político e ideológico propicio para la implementación de dicha metodología de investigación, por las siguientes razones:

1. Ha logrado congregarse y articular alrededor de la construcción de una visión prospectiva de desarrollo, a los actores más importantes y representativos de cada municipio: representantes de las comunidades, de los gobiernos locales, de los grupos étnicos, de las organizaciones no-gubernamentales, nacionales e internacionales, y de las agencias de cooperación internacional que hacen presencia en la zona, gremios, etc. Y sostiene con ellos un trabajo continuo.
2. Como eje articulador del trabajo de planeación con las comunidades, prioriza la construcción de región desde la sostenibilidad de manera prospectiva. Comprende la sostenibilidad no solo como la búsqueda de relaciones ambientales armónicas, sino también como la búsqueda de una vida buena, a partir de un *ethos*, y por lo tanto, no es una propuesta desarrollista.
3. Se trata de un enfoque que coloca el sentido del desarrollo y de sostenibilidad en lo prospectivo y constructivo, más que en lo correctivo, en la medida que no busca 'retratar' la realidad presente para 'reparar' las carencias de sostenibilidad, sino colocar

como meta la sostenibilidad para 'construir' la realidad regional soñada [potencial]. Ese proceso constructivo tiene las siguientes fases: inicia con un proceso de sinergia, de consenso de actores y de integración de esfuerzos; continúa con la proyección de sueños, metas, retos, etc.; luego pasa al diseño de estrategias; y finalmente a la percepción de la realidad, que es el punto de llegada:

El énfasis metodológico propone *llegar a la percepción de la realidad*, que concretiza las estrategias para cada subregión y prepara para los diferentes ejercicios de planificación, *después de haber elaborado la visión prospectiva* y estratégica de sostenibilidad, en contraste con otras aproximaciones que parten de una lectura diagnóstica de la realidad. El que no conozcamos suficientemente un país, región o subregión no significa que estas no estén sobre diagnosticadas y sobre planificadas. Significa que no hemos logrado verlas desde una perspectiva que proponga, tanto la utopía como los caminos concretos para construirla y viabilizarla [...]. Significa que ya sabemos, con exceso de detalle, que las cosas no están bien.

Por el camino que parte del diagnóstico siempre iremos a la zaga, recogiendo despojos de los múltiples procesos excluyentes; *siempre estaremos apagando incendios, resolviendo cosas urgentes, fragmentadas*. Puede significar también que estos diagnósticos exhaustivos, hechos para cumplir supuestos requisitos del carácter científico, estén asfixiando nuestra esperanza, debilitando nuestra creatividad y comprometiendo nuestra capacidad de proponer (Aguilar, 2005: 3)

4. La propuesta ha logrado un posicionamiento comunitario y político importante, manifestado en diferentes aspectos: las comunidades han participado activamente en la construcción de las perspectivas de desarrollo, alrededor de lo que cada comunidad

denomina: ‘Plan de vida’ del municipio⁴, reconociendo a Suyusama como actor legítimo en el acompañamiento a los procesos de planeación y ejecución de dichos planes. Los planes de vida cuentan con alto sentido de pertenencia y apropiación por parte de las comunidades y son la carta de navegación, alrededor de la cual se articulan todos los esfuerzos sociales para la construcción de la región. Entidades representativas del departamento como la gobernación de Nariño, las alcaldías municipales y algunas organizaciones internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han canalizado parte de sus proyectos en los municipios a través de los planes de vida. Ellos se han convertido en parámetros cada vez más significativos, en cada municipio, para las propuestas electorales que aspiran al gobierno de las alcaldías, para suministrar criterios de administración pública, para la gestión de los recursos públicos en las alcaldías y para la gestión de los recursos de las agencias de cooperación internacional que el programa administra.

Proceso seguido en la investigación y en el trabajo con las comunidades

La delimitación del estudio se hizo atendiendo a las comunidades que participan en la investigación y las opciones teóricas escogidas por los investigadores. El enfoque integra las siguientes tres orientaciones: a) Una orientación constructiva social. Es decir, no se limita a una administración social de las tecnologías, como por ejemplo, tiende a hacerlo la ‘gestión tecnológica’. No asume que las tecnologías ‘vienen

listas’ para implementarse, sino que deben construirse socialmente, como lo entienden los estudios sociales de las tecnologías (el construccionismo, el enfoque sistémico y la teoría actor-red). b) Una orientación prospectiva, específicamente, una prospectiva tecnológica⁵, que pretende identificar los retos tecnológicos en un mapa prospectivo más amplio (los planes de vida y de desarrollo), priorizarlos y orientar su desarrollo. c) Una orientación comunitaria, que coloca como protagonistas centrales a las comunidades de vida concretas, más que a los individuos (expertos o no expertos), es decir, se interesa por los colectivos que tienen un mínimo de organización autónoma y comparten un territorio y una cultura.

El enfoque constructivo asumido por Suyusama fue importante para la consolidación de una metodología investigativa orientada a la construcción de la realidad en relación con el desarrollo tecnológico, o para la definición de un enfoque constructivo social que se diferencia del conocido construccionismo social de la tecnología⁶, precisamente en la radicalidad con la que asume lo constructivo. Se podría juzgar que el construccionismo social de las tecnologías no hace en sentido estricto construcción social, sino ‘reconstrucción social’. La construcción como acción, en el sentido más radical de la palabra, se refiere solo a algo presente

4 Los planes de vida son documentos en los que se consigna la visión de región que esperan los habitantes de una determinada zona y es el resultado de la metodología de planeación prospectiva implementada por el Programa Suyusama.

5 Siguiendo el documento del Centro de Prospectiva Tecnológica de la Unión Europea distinguimos entre pronóstico tecnológico, evaluación tecnológica y prospectiva tecnológica, entendiendo ésta última como la identificación de prioridades científicas y tecnológicas presentes a la luz de proyecciones hipotéticas hacia el futuro de desarrollos económicos, sociales y tecnológicos. (*European Commission, Institute for Prospective Technological Studies of Seville*, citado en Mari y Callejo, 2000). La propuesta que se expone en este artículo asumió una orientación *ad hoc* metodológica (y no teórica) hacia una prospectiva tecnológica en general, en sintonía con la orientación prospectiva estratégica asumida por el Programa Suyusama.

6 El construccionismo social de las tecnologías sigue siendo, desde su formulación básica hecha por Bijker, Hughes y Pinch (1987), la perspectiva de análisis teórico dominante.

o futuro, y tiene que ver más con una ‘flecha del tiempo’, que con una ‘caja negra’⁷.

El desarrollo del marco metodológico de la investigación dependió tanto de los presupuestos teóricos propuestos para la investigación, como de la metodología de trabajo del *Programa Suyusama*, e implicó la integración de los intereses y del lenguaje de los expertos con los imaginarios y el lenguaje de las comunidades. A través de este trabajo, se logró operacionalizar las categorías teóricas, de manera concreta, en los procesos de desarrollo de las comunidades, identificando importantes retos sociales y desafíos teóricos de las tecnologías.

La metodología que se diseñó de manera inicial se enmarcó en los métodos de investigación cualitativa, específicamente en el estudio de caso, con un enfoque holístico y cuyo alcance es exploratorio descriptivo. La selección muestral se realizó con base en las poblaciones intervenidas por el Programa Suyusama, teniendo como principal guía de selección el estado de avance en la formulación de los planes de vida de los municipios y la representación de las subregiones⁸.

Como resultado del estudio piloto, surgieron los siguientes instrumentos para la recolección de la información:

7 Para quienes no están familiarizados con el vocabulario empleado en estos debates, la alusión a la ‘caja negra’ se refiere a las dinámicas de apertura-cierre, en las definiciones de los procesos socio-técnicos formuladas por el construccionismo y designadas por Latour con esa metáfora cibernética. La ‘flecha del tiempo’ es una clara alusión a la concepción irreversible del tiempo planteada por la termodinámica y puesta en juego en el análisis de la tecnología por la teoría actor-red. Los construccionistas emplean la expresión: “abrir la caja negra”, para referirse a la revelación del proceso de construcción social oculto en las tecnologías, pero en la medida que la labor de los construccionistas consiste precisamente en abrir la caja negra, su enfoque se convierte en un reconstruccionismo, anclado en el pasado, que desconoce, por tanto, la marcha irreversible del tiempo.

8 El programa Suyusama tiene la siguiente regionalización departamental: Subregión Norte, Centro, Occidente, Pacífico y Sur.

1. Inventario de retos tecnológicos: con base en los documentos de los planes de vida se identifican los retos tecnológicos involucrados en la visión prospectiva estratégica de desarrollo de la región, construida por los actores involucrados en los procesos de planeación regional.

2. Formulario de priorización de los retos tecnológicos identificados en los planes de vida: en este formulario se describen las variables con las que se evalúan los retos, agrupadas en las cinco categorías seleccionadas. Las comunidades diligenciaron este instrumento mediante un trabajo en equipo que buscaba generar consenso en la evaluación de los retos. En este formulario se operacionalizaron las variables a través de enunciados como los siguientes, frente a los cuales las comunidades calificaron cuantitativamente su nivel de acuerdo/desacuerdo:

- Enunciado: Esta tecnología será clave para articular y alcanzar otras tecnologías importantes para la región.
- Enunciado: Esta tecnología podrá aprovechar las oportunidades especiales o las condiciones favorables que se presentan en la región.
- Enunciado: Esta tecnología se podrá ajustar fácilmente a las formas de vida y de organización de la comunidad.

3. Matriz de retos priorizados y seleccionados: Luego de la priorización se consolidaron los cinco retos priorizados en una tabla de calificación que se expuso por medio de un árbol de priorización⁹ de retos para el desarrollo regional, en el que se visualizaron los retos seleccionados por cada dimensión para el desarrollo sostenible de la región¹⁰.

9 Es una adaptación del árbol de pertinencia en el que se visualizan los retos tecnológicos identificados por la comunidad para estructurar y jerarquizar los elementos priorizados mediante el formulario de evaluación.

10 Las dimensiones son: social, política, ambiental, cultural y económica, las cuales corresponden a las dimensiones diseñadas por el Proyecto Suyusama.

A partir de la información recogida en las comunidades se formularon algunos mapas de procesos tecnológicos regionales, estructurados según las tecnologías productivas, como las agrícolas, mineras, etc., pero también según las tecnologías más competitivas, las tecnologías más sostenibles y las tecnologías más socio-adequadas.

Con el consolidado de la información anterior, se pretende realizar una especie de panel de expertos¹¹, denominado: “Comité socio-técnico”, para calificar de manera comparada los retos priorizados y plantear procesos de traducción (según lo planteado por la teoría actor-red)¹². El resultado de ello será un conjunto de recomendaciones y estrategias para que las comunidades construyan socio-adequadamente los retos tecnológicos priorizados. La metodología investigativa a emplear con estos Comités será una adaptación micro de las formulaciones de hipótesis realizadas por el método Delphi¹³.

Se espera que los resultados de la investigación sirvan de insumo para el desarrollo, en cada sub-región, de un encuentro comunitario que se podría denominar: “Concejos socio-técnicos”. Estos Concejos tendrían como propósito principal consolidar las traducciones o

establecer negociaciones y compromisos, entre los actores relevantes sobre un posible plan de desarrollo tecnológico para la sub-región, a partir de las deliberaciones y elecciones ya planteadas.

Precisiones conceptuales y construcción de categorías

Para elaborar la indagación planteada, se realizó el siguiente proceso previo de definición de conceptos y de categorías:

Definición del concepto de Reto técnico / tecnológico

La primera aclaración teórica que se hizo fue con la especificación del objeto del estudio. Inicialmente, se evitó caer en dos polarizaciones en la manera de entender la técnica / tecnología: la polarización entre una noción acrítica o una sofisticada, y la polarización entre una noción artefactual o una interpretativa flexible. Se prefirió, por tanto, usar la noción dinámica, que propone Hernán Thomas:

Describir los procesos de cambio tecnológico e innovación a través de conceptualizaciones dinámicas, descritas en términos de “relaciones”, “procesos” y “trayectorias”, ofrece particulares ventajas, en comparación con otras centradas en el accionar de “sujetos” aislados, “artefactos singulares”, “situaciones originales”, o de “factores” de existencia “universal” (Thomas, 2008: 217).

La noción elegida en la investigación fue la de “reto técnico/tecnológico”, sugerida por miembros de las comunidades, en el proceso de prueba de los instrumentos. El uso de esta noción nos permitió, integrar los aspectos complejos, dinámicos, prospectivos y constructivos que los investigadores estimamos importantes y evitar el uso de un concepto ‘extraño’ para las comunidades.

11 Los expertos son sobre todo especialistas en un campo del saber, aunque también se incluyen personas de la región que conocen muy bien aspectos del desarrollo tecnológico local.

12 Callón y Latour entienden por traducción todas las acciones e interpretaciones (negociaciones, intrigas, actos de persuasión o violencia), en virtud de las cuales un actor consigue la adhesión de otros actores alrededor de un proceso socio-técnico, o el proceso por el cual se teje el entramado de una red de actores, relaciones, entidades, intereses, etc., que a la vez, transforma lo que articula. Por supuesto, éste concepto es más complejo que otros comúnmente empleados: transferencia, apropiación, cooperación, transformación.

13 No es como tal la aplicación del método Delphi, sino un empleo micro de rondas de hipótesis como se hace en este método. Es decir, se trata de la formulación de hipótesis de futuro con base en los resultados obtenidos luego de la aplicación de los cuestionarios de priorización en las comunidades seleccionadas, para ser discutidas por los expertos.

Pero esta noción la precisamos a partir de la noción más básica de “proceso técnico/tecnológico”. De la manera más simple, un reto técnico/tecnológico es un proceso técnico/tecnológico que se asume como reto, es decir, un posible proceso proyectado en el futuro de manera deseable y realizable o un proceso futuro deseable y realizable.

El concepto de “proceso técnico/tecnológico” incluye los artefactos, las técnicas, los contextos, las situaciones, los sujetos, los fines, las intenciones, etc. Y tanto para el uso con las comunidades, como para los requerimientos teóricos de la investigación, la definición más concreta y operativa que planteamos de ese concepto fue la siguiente:

Reto/Proceso Técnico/tecnológico: es el conjunto de acciones que tienen como *propósito* directo el aprovechamiento de un *recurso*, y cuya ejecución se realiza a través del empleo de *artefactos y/o técnicas*, e implica de manera estable un *tipo de adecuación* entre las personas, los artefactos y el entorno¹⁴.

Dentro de esta definición se pueden incluir como partes los siguientes aspectos:

- Los procesos artefactuales concretos como la construcción de un acueducto y un alcantarillado veredal, o la implementación de una planta de energía solar en una zona rural no interconectada.

- Los procesos técnicos especiales, por ejemplo, la conservación y el desarrollo de técnicas curativas tradicionales con plantas medicinales locales.
- Los procesos de organización y capacitación social que buscan el aprovechamiento de un recurso y tienen relación con técnicas o artefactos, como la organización y la capacitación de las comunidades para el adecuado manejo de residuos sólidos, o la implementación de un banco de semillas nativas regional.

Pero, la definición debe implicar necesariamente el aprovechamiento de un recurso, y la ejecución a través de un artefacto o técnica. Por lo tanto, los procesos que se limitan a la mera actividad investigativa o la sola capacitación, formación o acumulación de conocimientos o cualquier proceso de organización y de interacción social no son retos técnicos/tecnológicos, aunque podrían ser posibles partes de un reto que no se ha explicitado.

Algunas ventajas teóricas de la definición de reto/proceso técnico/tecnológico son las siguientes:

- Al colocar el centro en la noción de ‘proceso’, se le resta importancia a los problemas teóricos de las definiciones de ‘técnica’ y ‘tecnología’, se evita tanto el empleo sustancialista de esas nociones, como el supuesto teórico de la noción de ‘sistema’.
- Más que ofrecer definiciones de la técnica y tecnología, se refiere a cursos de acciones agenciadas por una técnica y/o tecnología, lo que flexibiliza el uso de la noción, tanto a lo que corrientemente la gente entiende por técnica y tecnología como a lo que entiende el experto o el teórico.
- El requisito general que tiene la definición, al implicar un ‘tipo de adecuación’, permite que los procesos se puedan diferenciar valorativamente, sin tener que distinguir entre tipos de tecnologías buenas/malas, resistentes/dominantes, sociales/no-sociales, sostenibles/no-sostenibles, etc.

¹⁴ La definición de reto tecnológico aquí ofrecida, formula de manera sencilla lo que plantea la concepción de *agenciamiento* propuesta por Deleuze y empleada por la teoría actor-red. Para este autor un agenciamiento es “[...] una multiplicidad que comporta muchos términos heterogéneos, y que establece uniones, relaciones entre ellos” (Deleuze, 1980: 79). El concepto de *agenciamiento* significa en general la articulación de varios elementos heterogéneos, para lograr una unidad en la acción, pero en la cual se modifican esos mismos elementos. Por ejemplo, el acto de cabalgar implica un acoplamiento mutuo entre el hombre, el caballo y el estribo, de tal manera que se comportan como una misma unidad en la acción, a través de la mutua adaptación.

Definición de las categorías y las variables

En general, para la priorización de los retos tecnológicos involucrados en los planes de vida se propuso un análisis compuesto por cinco categorías generales, desglosadas cada una en un grupo de variables. Estas categorías son: funcionamiento, productividad, riesgos conocidos, beneficios sociales y probabilidad. Las dos primeras son convencionales, la tercera suele incluirse en algunos análisis y las dos últimas implican aportes especiales para el análisis no convencional de los procesos tecnológicos.

1. *Funcionamiento*: A partir de los aportes del construccionismo social de las tecnologías (Bijker, 1995) suponemos, en la investigación, que el funcionamiento se construye socialmente y que no se limita a algo intrínseco a los artefactos. En términos de Hernán Thomas:

El “funcionamiento” o “no-funcionamiento” de un artefacto es resultado de un proceso de construcción socio-técnica en el que intervienen, normalmente de forma auto-organizada, elementos heterogéneos: condiciones materiales, sistemas, conocimientos, regulaciones, financiamiento, prestaciones, etc. (Thomas, 2008: 258).

Sin embargo, sin desconocer la densidad de significado del funcionamiento se optó por indagar solo por algunas condiciones resultado. Esto porque en las variables de otras categorías se indaga por algunos de los aspectos mencionados de la construcción social del funcionamiento.

Adicionalmente, el análisis toma como punto de partida las nociones intuitivas que las comunidades tienen sobre el funcionamiento o sus representaciones. La indagación directa sobre la densidad de significado social que tiene el funcionamiento se prefirió hacer con los comités socio-técnicos.

Las variables seleccionadas para el análisis de esta categoría fueron las siguientes: a) ren-

dimiento; b) durabilidad; c) grado de versatilidad; d) capacidad instalada¹⁵.

2. *Productividad*: Esta categoría se refiere a los procesos tecnológicos y no a los artefactos, de acuerdo a la definición de reto tecnológico planteada. La productividad da cuenta de las posibilidades del proceso tecnológico para lograr un óptimo aprovechamiento de los recursos, a través del empleo de los mejores medios.

Aunque éste es el aspecto por el que más indagan las comunidades y el más convencional en los planes de desarrollo, se buscó plantear un análisis más complejo e integral, con la inclusión de variables que se refieren a aspectos cualitativos y de pertinencia. Se asumió como supuesto que en la productividad no sólo importa el incremento del margen de ganancia, sino también la cualificación de los procesos y productos y la pertinencia de lo productivo.

En el análisis de los resultados lo más importante es la ponderación de esta categoría, que suele privilegiarse en los planes de desarrollo, con otras categorías que indagan por los entornos sociales adecuados e inadecuados en los procesos productivos.

Las variables seleccionadas para la evaluación de esta categoría fueron las siguientes: a) capacidad productiva; b) calidad productiva; c) eficacia; d) eficiencia; e) innovación productiva; f) pertinencia productiva.

3. *Riesgos conocidos*: Son los posibles perjuicios, conocidos por las comunidades, que pueden generar la implementación de determinado proceso tecnológico a un contexto más amplio que el que se requiere para el funcionamiento eficaz/eficiente del proceso. Es decir, incluye el cálculo de las consecuencias sociales, ambientales, políticas, etc., generadas por la implementación del proceso, tanto a los actores incluidos, como a los excluidos y en los distintos contextos.

15 Lamentablemente, por las limitaciones de extensión de éste artículo, no se pudieron incluir las definiciones de éstas variables y las formas como se operacionalizaron para su medición.

En la investigación se optó por realizar un análisis de los riesgos conocidos¹⁶, en lugar de un análisis de los impactos, porque el análisis de los riesgos es más concreto y los análisis de impactos suelen ser posteriores a la implementación de los procesos tecnológicos, e implican ponderar aspectos adicionales a los riesgos.

Las variables seleccionadas para el análisis de esta categoría fueron las siguientes: a) riesgos ambientales; b) riesgos económicos; c) riesgos culturales; d) riesgos a la salud; e) riesgos sociales.

4. *Beneficios sociales*: Con esta categoría no solo se valoran las bondades sociales de elegir e implementar un proceso tecnológico o las maneras cómo algunos aspectos contextuales afectan las elecciones y las implementaciones, sino además, se indaga por la integración o mutua adaptación entre los procesos tecnológicos y los procesos sociales.

En general, con esta categoría se intenta establecer parámetros de integración constructiva de las tecnologías con las sociedades e identificar, especialmente, los impactos sociales provocados por la 'incursión' de las tecnologías en la sociedad. De esta manera se ha buscado indagar por las interacciones mutuas entre artefactos y procesos sociales señalados por la concepción simétrica radical de la teoría actor red.

La relación constructiva entre tecnología y sociedad supuesta aquí, busca sobrepasar el sentido de 'determinación contextual'¹⁷ en el

que se concentran los enfoques construccionistas y sugiere a través de los conceptos de 'adaptación tecnología-sociedad' y 'adaptación sociedad-tecnología' recoger y ampliar los aportes del concepto de 'ensamble socio-técnico', sugerido, pero poco desarrollado por el mismo construccionismo.

Las variables seleccionadas para el análisis de esta categoría fueron las siguientes: a) nivel de participación política explícita; b) eficacia social; c) adaptación sociedad-tecnología; d) adaptación tecnología-sociedad; e) margen de elección contextual (grado o libertad contextual)¹⁸.

5. *Probabilidad*: Esta categoría, junto con la de beneficios sociales, es uno de los aportes conceptuales más importantes, no convencionales, que el estudio ofrece. Aporta un análisis cualitativo para comprender algunas condiciones que hacen que el proceso tecnológico-social se articule, se auto-organice o emerja alrededor de los fines propuestos, a través del aprovechamiento de condiciones favorables y a partir de las condiciones que se suele dar de manera espontánea en el contexto. Con esta categoría se intenta analizar otras condiciones más amplias que la mera posibilidad de un proceso tecnológico.

Las anteriores categorías planteadas califican aspectos sincrónicos e independientes. Su análisis solo puede concentrarse en la situación

16 Nótese que se indaga por los riesgos conocidos y no por los riesgos posibles, pues la investigación de lo posible compete específicamente a los análisis especializados realizados por los expertos.

17 A nuestro juicio, el construccionismo se orienta hacia el análisis de lo que hemos calificado como: 'determinación contextual no-determinista', es decir, la manera como las contingencias de un contexto específico determinan los aspectos cualitativos más importantes de la ciencia y la tecnología, fuera de los extremos deterministas del 'determinismo tecnológico de la sociedad' y del 'determinismo social de la tecnología'. La adecuación socio-técnica no tendría como propósito la determinación contextual, sino la comprensión de los

procesos mutuos de adaptación entre la sociedad y la tecnología. La determinación contextual califica situaciones, mientras la adecuación socio-técnica califica relaciones y procesos.

18 La 'eficacia social' o pertinencia la definimos como la capacidad de una solución tecnológica para aportar a la realización de las demandas sociales propuestas por el plan de desarrollo. Con las variables de la 'adaptación sociedad-tecnología' y la 'adaptación tecnología-sociedad', buscamos dar cuenta de las posibilidades mutuas de adaptación entre las tecnologías y las formas de vida o de organización de la comunidad, de una manera más amplia que el concepto de apropiación. Y con la variable: 'margen de elección contextual' buscamos dar cuenta de los espacios de elección posibilitados, por ejemplo, por las ofertas de tecnologías disponibles en el mercado.

‘anatómica’ de un contexto, según un interés específico. En esa medida, pueden y se suelen aplicarse como categorías puntuales, ‘ciegas’ o que ilustran solamente las condiciones, pero no orientan un proceso o curso posible de acciones en el tiempo. En cambio, la categoría de probabilidad/emergencia tiene un carácter holista, histórico (temporal) o diacrónico, evolutivo y estratégico, en la medida en que se aplica al conjunto, a las relaciones sistémicas u organizativas más que a los elementos, sin abstraerse de la evolución histórica del proceso.

La calificación que esta categoría hace de lo evolutivo, lo dinámico y lo relacional, busca suplir las principales deficiencias del análisis construccionista social de la tecnología, sintetizadas muy claramente por Hernán Thomas, en el siguiente fragmento:

El abordaje no ofrece la posibilidad de considerar cambios en la integración y procesos de asignación de sentido por parte de los grupos sociales relevantes a lo largo del tiempo, derivando finalmente en análisis identitarios estáticos [...] A pesar de su intención dinámica, el abordaje constructivista resulta estático (Thomas, 2008: 241-242).

Sin embargo, lo más importante del análisis de lo probable/emergente no consiste solo en ofrecer una valoración cualitativa de lo relacional y cambiante, implicado en la evolución de los procesos tecnológicos, sino una valoración de la ontología histórica local de esos procesos o sus posibilidades de ser, de emerger o de auto-organizarse¹⁹.

19 Para la comprensión de todo lo que implica la ontología del proceso, nos basamos en el concepto de ‘ontología histórica’ aportado por Foucault y aplicado por Ian Hacking a la ciencia y la tecnología. Una ontología histórica de la ciencia y la tecnología busca las condiciones históricas que han hecho y podrían hacer posibles la permanencia y la estabilidad temporal de la ciencia y la tecnología, a través de sus procesos evolutivos de auto-organización, en lugar de buscar condiciones trascendentales formales. En su texto *Historical Ontology* (2002: 4), Ian Hacking, emplea el término: *probabilidad emergente*, para referirse a los procesos de autoconstitución histórica de la ciencia y la tecnología.

Como se puede interpretar en las definiciones ofrecidas, la indagación por estos aspectos relacionados con lo evolutivo y ontológico de los procesos tecnológicos es muy importante para comprender el concepto amplio de ‘adecuación socio-técnica’, además de lo que aporta la anterior categoría de ‘beneficios sociales’. Así lo evidencia, por ejemplo, la definición de adecuación socio-técnica ofrecida por Hernán Thomas y compartida por Dagnino, Fliess y Fressoli:

La adecuación socio-técnica es un proceso auto-organizado e interactivo de integración de un conocimiento, artefacto o sistema tecnológico en una dinámica o trayectoria socio-técnica, socio-históricamente situada (Thomas, 2008: 259).

En general, definimos la categoría de probabilidad/emergencia de la siguiente manera: conjunto de condiciones, interacciones y dinámicas que perfilan de manera clara las posibilidades de ‘llegar a ser’ de un determinado proceso tecnológico propuesto, en las condiciones actuales dadas y el papel estratégico que jugará ese proceso frente a otros procesos. O posibilidades de ocurrencia de una transformación tecno-social o de la auto-organización de un nuevo proceso tecnológico en torno al ideal buscado, a partir de las condiciones históricas en curso.

Las variables seleccionadas para el análisis de esta categoría fueron las siguientes: a) disponibilidad; b) capacidad tecnológica social; c) capacidad de autogestión; d) rol estratégico; e) grado de oportunidad o factores de emergencia; f) factores de contingencia²⁰.

6. *Integración de categorías:* De manera más amplia, las anteriores categorías se combina-

20 Los ‘factores de emergencia’ son las condiciones dadas o posibles, que pueden considerarse como favorables u oportunidades para la ocurrencia del reto tecnológico escogido. Y los ‘factores de contingencia’, son las condiciones dadas o posibles que podrían afectar la ocurrencia del reto tecnológico escogido.

ron para calificar otros aspectos más complejos de los retos tecnológicos, como: la competitividad, la sostenibilidad y la adecuación socio-técnica.

Específicamente, la competitividad de los retos o procesos tecnológicos, se planteó a partir de la integración entre el funcionamiento y la productividad. Así, los procesos tecnológicos más competitivos en general son los que, además de generar una buena productividad, funcionan bien. La sostenibilidad se planteó a partir de la integración entre la competitividad y los riesgos. Así, desde un punto de vista muy clásico y operativo de la sostenibilidad, los procesos tecnológicos más sostenibles son los más competitivos y generan menos riesgos.

La adecuación socio-técnica se planteó a partir de la integración entre el beneficio social y la probabilidad. Así, los procesos tecnológicos más socio-adequados son los que además de generar un buen nivel de beneficio social, tienen más condiciones de probabilidad o emergencia para desarrollarse. Es decir, implican un nivel óptimo de adaptación mutua, acoplamiento, ensamble o adecuación entre lo social y lo específicamente técnico/tecnológico y reúnen condiciones óptimas de emergencia, evolución y desarrollo en su contexto.

Conclusiones

En general, consideramos que esta investigación ha sido un proceso muy significativo de aprendizaje en el terreno complejo de la construcción social y comunitaria de los procesos tecnológicos futuros, en los que las comunidades depositan sus expectativas de desarrollo. Para concluir queremos señalar simplemente, algunas implicaciones generales de este tipo de estudios de los procesos tecnológicos.

Aunque no debe estar socialmente determinado, cualquier propuesta de construcción social de los procesos tecnológicos futuros debe desarrollarse dentro de un escenario político apropiado. Sin desconocer la importancia de

muchos escenarios políticos posibles, el contexto de la planificación del desarrollo de manera local y comunitaria puede ser un terreno propicio para el cultivo de procesos de construcción social de las tecnologías, o puede ser un buen laboratorio social, o un contexto micro-político privilegiado, mientras se logran las condiciones macro-políticas ideales. Sobre todo cuando los planes de desarrollo se hacen a largo plazo y sobre objetivos no desarrollistas.

Además de las ventajas de ese escenario (en lo situacional, espacial), el hecho de plantear ese proceso de manera prospectiva (aspecto temporal)²¹, ofrece un mayor potencial político, pues se refiere a procesos todavía no consolidados en sus implementaciones. En otras palabras, en la realidad social de muchas regiones de Latinoamérica, rezagadas en su desarrollo, se puede encontrar una buena posibilidad de una construcción social del futuro tecnológico, a través de procesos de participación y organización comunitarios, de manera diferente a las sociedades modernas que han perdido la vida comunitaria y sus ventajas políticas, y han configurado ya buena parte de su futuro tecnológico en sus procesos de modernización. Es muy poco fértil en América Latina seguir tomando, como punto de partida para la construcción social de las tecnologías, los análisis retrospectivos y reestructivos o los diagnósticos de nuestras persistentes condiciones precarias y proponer, en consecuencia, solamente acciones correctivas.

Por los límites de extensión de este artículo no ha sido posible ampliar el debate teórico sobre lo que implica formular propuestas de

21 La regla de las 5 Cs considerada como la base de la cultura prospectiva revela las ventajas que ofrece la planeación prospectiva en su dimensión política, pues “fomenta la comunicación entre diversos actores del sistema de Innovación y Desarrollo Tecnológico, permite la concentración en el largo plazo mientras se atiende a las tareas de la prospectiva, coordina acciones y políticas conjuntas, brinda consenso sobre prioridades, una visión compartida de futuro y el compromiso con los resultados obtenidos y los objetivos a alcanzar” (Rodríguez, 2001).

construcción social de las tecnologías desde varias perspectivas. Pero sin desconocer algunas posibles limitaciones de la perspectiva planteada en este texto, son claras algunas ventajas, frente a la perspectiva clásica del construccionismo social.

Esta concepción de lo constructivo es lo que se encuentra en el núcleo del denso concepto de “adecuación socio-técnica”. El proceso tecnológico socio-adecuado no es el que cuenta con unas condiciones ‘anatómicas’ sociales ideales, identificadas en las disecciones (reconstrucciones) sociales, sino el proceso que cuenta con unas condiciones ‘orgánicas’ óptimas actuales (en el aquí y ahora), que favorezcan su evolución y autodesarrollo.

Bibliografía

- Aguilar, José (2003). “Articulación de los centros sociales de la compañía de Jesús en Colombia en colaboración con la Pontificia Universidad Javeriana. El Programa Suyusama. Desarrollo Regional Sostenible de Nariño y Putumayo Andinos.” Revista: *Ambiente y Desarrollo*. Vol. 12, pp. 97-120.
- Bijker, Wiebe, Thomas Hughes y Trevor Pinch (1987). *The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology*. Cambridge y London: The MIT Press.
- Callon, Michel (2009). *Acting in an uncertain world: an essay on technical democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Dagnino, Renato (2008). “Tecnología social”. Ponencia presentada en Universidad Javeriana, octubre.
- Dagnino, Renato. (2002). “A relação Pesquisa – Produção: em busca de um enfoque alternativo”. *Organizassem de Estado Ibero-americanos para la Educacion, la ciência y la cultura sobre Ciencia, Tecnologia y Sociedad*, No. 3, Mayo-Agosto.
- Feenberg, Andrew (1991). *Critical Theory of Technology*. Nueva York: Oxford University Press.
- Hacking, Ian (2000). *¿La Construcción Social de Qué?*, Barcelona, Buenos Aires y México: Paidós.
- Hacking, Ian (2002). *Historical Ontology*. Cambridge y London: Harvard University Press
- Hughes, Thomas (2005). *Human-Built World: How to Think about Technology and Culture*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kreimer, Pablo y Hernán Thomas (2004). *Producción y uso social de conocimientos*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Latour, Bruno (2003). *Science in action: how to follow scientists and engineers through society*. Cambridge y Massachusetts: Harvard University.
- Latour, Bruno (1996). *ARAMIS or the love of technology*. Cambridge: Harvard University Press.
- Law, John (2004). *Complexities: Social Studies of Knowledge Practices (Science and Cultural Theory)*. Duke: University Press.
- Marí, Manuel y Jorge Callejo (2000). “La Prospectiva Tecnológica y sus Métodos”. Disponible en: <http://es.oocities.com/derivis corro/plan/05.pdf>
- Medina, Javier y Edgar Ortegón (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ILPES.
- Moreno, Juan y Guzmán, Sara (2009). “Problemas y falsos supuestos de la relación lineal entre tecnología y desarrollo.” En: *Ciencia y Tecnología para la ciudadanía*, Guillermo Hoyos, Editor. Bogotá: Universidad Javeriana. (Texto en procesos de edición).
- Rodríguez, Jesús (2001). “Introducción a la Prospectiva: Metodologías, Fases y Explotación de Resultados”. En: *Economía Industrial*. Vol. 342, pp. 13-20.
- Thomas, Hernán y Alfonso Buch (2008). *Actos, actores y artefactos. Sociología de la Tecnología*. Quilmes: Universidad Nacional De Quilmes.



Patric Hollenstein

La reproducción de la dominación racial: las experiencias de una familia indígena en Quito

FLACSO-Sede Ecuador / Abya-Yala, Quito, 2009, 198 págs.

En este libro, Patric Hollenstein discute el racismo y la dominación racial tal como éstos son experimentados por tres generaciones de mujeres indígenas de origen otavaleño que migran temporal o permanentemente a Quito. Las dos primeras generaciones trabajan como empleadas domésticas, la segunda trabaja como comerciante de artesanías y la tercera generación, una niña ya nacida en la ciudad, se desempeña como estudiante. El racismo se estudia tanto en los espacios del trabajo doméstico como del sistema educativo.

Este libro se apoya en una lectura muy seria y un uso creativo de varias teorías sobre raza y racismo, así como en una revisión exhaustiva y crítica de los estudios ecuatorianos sobre el tema. En relación a esto último, Hollenstein sostiene que este fenómeno ha sido enfocado como un legado del pasado colonial, que se basa exclusivamente en la exclusión abierta de sus víctimas y que reside sobre todo en las relaciones interpersonales. A diferencia de estos estudios, Hollenstein señala que debe estudiarse cómo el

racismo se reconfigura en contextos históricos concretos que llegan hasta el presente y añade que se trata de un fenómeno que es tanto interpersonal, como estructural e institucional, y provoca efectos psicológicos profundos.

Por lo tanto, para el autor deben describirse formaciones y proyectos raciales que se transforman con el tiempo y que tienen manifestaciones concretas en cada periodo histórico. Desde este punto de vista, Hollenstein sostiene que el proyecto de dominación racial en Ecuador se ha transformado a través de varios procesos como son la reforma agraria, la extensión de los derechos políticos a los analfabetos, la formación del movimiento indígena, la declaración del estado pluricultural en la Constitución de 1998, etc. De la misma manera se ha transformado las formas de racismo que son posibles en la nueva situación. El autor afirma que ya no nos encontramos en un periodo de “dictadura racial” –como dirían Omi y Winant¹–, sino en un periodo de ‘multiculturalismo oficial’. Sin embargo, las experiencias de las entrevistadas demuestran que, a diferencia de lo que creen algunos académicos y ciudadanos, el racismo no es cosa del pasado ni es tampoco el simple residuo de un legado colonial que tiende a desaparecer con la modernización y la progresiva democratización de la sociedad. Como nos muestra Hollenstein, el racismo ha tenido la capacidad de transformarse y adaptarse a nuevas circunstancias para mantener el privilegio de unos y la subordinación de otros dentro de una situación cambiante.

Una de las contribuciones teóricas importantes de este libro es poner al día los estudios sobre el racismo en el Ecuador describiendo las formas particulares en que el racismo se presenta en el contexto de ‘multiculturalismo oficial’. A través de entrevistas y observación participante el autor nos describe un racismo transformado que busca incluir bajo una ideo-

1 Omi, Michael y Howard Winant (1994). *Racial Formations in the United States*. New York: Routledge.

logía igualitaria, mientras que usa mecanismos más o menos solapados para mantener la desigualdad y la dominación. Estos son por ejemplo: una visión romántica y esencialista de las razas que no cuestiona la existencia de grupos separados y jerárquicamente organizados, una minimización y trivialización del racismo (que se reduce por ejemplo a una pelea entre niños) y una visión que acusa a las mismas víctimas de crear el conflicto racial por tratar de resistirlo.

Otro aporte del libro es extraer al racismo del espacio de las relaciones interpersonales y expandirlo tanto hacia arriba como hacia abajo, viéndolo a la vez como un fenómeno estructural e institucional y como un fenómeno con profundos efectos mentales y psicológicos. En el análisis del racismo como fenómeno estructural, el autor demuestra que las agresiones racistas son repetitivas y siguen ciertos guiones establecidos. Esto contribuye a la creación de una frontera étnica que separa grupos jerárquicamente organizados y les permite un acceso diferencial a los recursos y oportunidades. En las instituciones, así la escuela, por ejemplo, diversos agentes refuerzan o permiten la agresión racista para crear un ambiente hostil para las víctimas, informándoles que, si bien ya pueden tener acceso a una educación de mayor calidad, esta vendrá con grandes costos personales, ya que la escuela de clase media no es definida como un espacio natural para estas personas. Es interesante desde este punto de vista que las agresiones son en su mayoría perpetradas por niños y permitidas y trivializadas por adultos en posiciones de responsabilidad, como profesores y administrativos. Es este otro aspecto del racismo solapado en que autoridades y maestros ya no se atreven a discriminar abiertamente, pero se sirven de los menores para mantener las jerarquías sociales.

Así mismo, el autor demuestra que estas microagresiones repetitivas y arbitrarias dan lugar a dolorosos procesos psicológicos para las mujeres que las sufren. Las víctimas internalizan representaciones negativas de sí mismas, el miedo al grupo dominante y la necesi-

dad de auto-segregarse para minimizar nuevos ataques. Simultáneamente, esto permite a los que ejercen el racismo señalar a la cultura indígena como la causante de la segregación, pues son los mismos indígenas quienes se sientan aparte, reducen su uso del espacio y se retraen de los espacios definidos como blancos aunque esto suponga renunciar a recursos. Si la víctima trata de responder será estigmatizada como rebelde, alzada, violenta, exagerada o demasiado ambiciosa. Hollenstein además nos muestra que las respuestas al racismo a menudo siguen el guión de los discursos dominantes ensalzando, por ejemplo, la pureza racial frente a la mezcla, afirmación que se basa en discursos del mestizaje como degeneración que se popularizaron en América Latina a principios del pasado siglo.

De esta forma, Hollenstein ve el racismo como un fenómeno histórico, contemporáneo y total, a través de los conceptos de 'formación racial' y de 'sistema social racializado' tomados de las teorías norteamericanas sobre raza. A través de ellos el autor detecta en el discurso de los profesores y las autoridades del colegio una superposición de discursos raciales que van desde la pureza de razas, el mestizaje como valor o degeneración, la visión católica igualitaria, el racismo biológico del siglo pasado, hasta la continuidad del racismo bajo categorías de cultura y etnicidad. Quizás estos discursos podrían haber sido analizados y discutidos de forma más matizada si se hubieran considerado con mayor detalle los proyectos raciales latinoamericanos como el mestizaje y la interculturalidad.

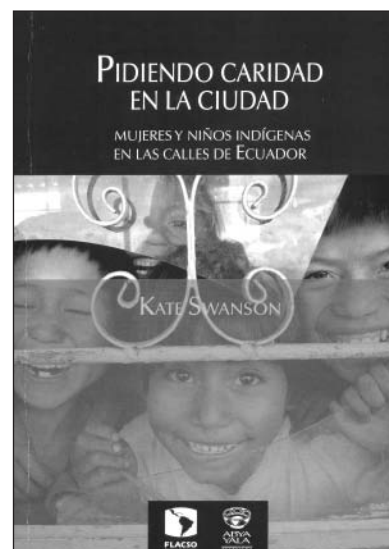
La reproducción de la dominación racial, además de una cuidadosa revisión crítica de la bibliografía sobre racismo en el Ecuador y de un uso creativo y activo de la teoría, aspectos que resultan en sí mismos un aporte, se basa en un trabajo empírico y etnográfico de gran calidad. El autor es capaz de ganar la confianza de sus entrevistadas que además llegan a ver esta investigación como una oportunidad para dar voz a puntos de vista silenciados por la

sociedad. También consigue interesantes entrevistas con blanco-mestizos que le proporcionan su punto de vista sobre las relaciones interétnicas. Esto le da un contrapunto interesante al texto, pues podemos ver la dominación racial y sus estrategias desde ambas posiciones. El hecho de que el autor sea europeo es analizado de forma auto-reflexiva. Esto le permite un mayor acceso a funcionarios escolares y diversos sujetos pues es visto como alguien de afuera, un *outsider*, en vez de un participante dentro del sistema racializado. Las autoridades y otros blanco-mestizos, lo ven como una persona a la que hay que explicar con detalle las relaciones interétnicas, lo que le da mayor riqueza a la información recogida.

Esta rica información empírica hace que sea fácil para el lector seguir los procesos de socialización que dan lugar a la conformación de la frontera étnica; aquellos que dan paso a la creación de espacios hostiles para los no blancos, con la finalidad consciente o inconsciente de excluirlos de los recursos y oportunidades existentes en la sociedad; observar la dificultad de las víctimas para resistir estos procesos pues son estigmatizadas como sensibles, violentas o rebeldes, lo que puede dar lugar, en algunos casos, a la expulsión del espacio de movilidad social deseado.

Quizás habría sido más conveniente presentar primero el material empírico y analizarlo luego con ayuda de los instrumentos teóricos. Al colocar la teoría antes del material empírico, en algunas secciones del libro, da la impresión de que el autor pudiera estar ajustando sus datos a los distintos marcos teóricos utilizados. Sin embargo, más allá de las críticas que se pueden hacer a todo trabajo, esta es una obra de gran utilidad social, oportunidad política, seriedad teórica y fortaleza metodológica. El libro está escrito con claridad y rigurosidad y con una preocupación sincera del autor por los procesos sociales estudiados.

Carmen Martínez Novo
Profesora-investigadora de FLACSO-Ecuador



Kate Swanson

Pidiendo Caridad en la Ciudad. Mujeres y niños indígenas en las calles del Ecuador
FLACSO - Sede Ecuador / Abya Yala,
Quito, 2010, 296 págs.

Kate Swanson en este trabajo hace un análisis de la migración de mujeres y niños indígenas, originarios de la comunidad de Calguasig en la Provincia de Tungurahua, a las principales ciudades del Ecuador, a partir de la década de los noventa. Identifica el aumento de esta migración con el creciente involucramiento de las áreas rurales en los procesos de modernización y globalización; así como con la construcción de la primera carretera próxima a la comunidad en 1992, que produjo un cambio, no solo espacial, sino también social en la vida de sus pobladores. Así, la migración a las grandes ciudades y la mendicidad en las calles son parte de cambios estructurales en la vida de la comunidad y resultan no solo una estrategia de sobrevivencia, sino que “viene a cruzarse con el consumo ostentoso, la obtención de reconocimiento social, la realización educativa y la tendencia a la inclusión en una cultura de consumo” (p. 18). Transformando a estos dos fenómenos (la migración y la mendicidad) en más que estrategias en formas de vida.

La autora define a la población de Calguasig, que migra a las ciudades, como mendigos indígenas y analiza las relaciones que se crean entre esta población y las instituciones que gobiernan la ciudad. De la misma manera, analiza las nociones hegemónicas sobre el tema de la infancia que se crean en los discursos de las instituciones que agencian el tema de la niñez, tales como UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). Sin embargo, esta categorización como ‘mendigos’, lleva en sí misma un cierto sesgo sobre cómo se mira a esta población dentro del espacio urbano, un espacio que es entendido desde lo mestizo o ciudadano. De ahí, que una falencia de esta interpretación sea –aún cuando pretende recuperar las voces de los niños y politizarlos– ver su trabajo o estrategias de vida como formas de mendicidad lo cual vela las maneras en que estas familias recrean y resisten la ciudad como indígenas urbanos y no como mendigos.

Pese a las precarias condiciones de vida de los pobladores de Calguasig, hablando en un sentido material, Swanson hace notar que la gente no se ha empobrecido en las últimas décadas. De hecho, la construcción de la carretera ha permitido que la gente pueda tener un contacto mayor con las principales ciudades y pueda adquirir ciertas mercancías a las que, antes de integrarse a una lógica de mercado, no podían acceder. La ‘mendicidad’ para los calguasiguenses que han migrado se ha convertido en una estrategia para poder acceder a productos de consumo que no se produce dentro de la comunidad. Así por ejemplo uniformes y útiles escolares para que los niños asistan a la escuela o artículos que se vuelven codiciables en el contacto con la vida urbana como televisores, teléfono celulares, licuadoras, entre otros. Este tipo de artículos de alguna manera vienen a simbolizar un cierto estatus entre la gente de la comunidad.

A diferencia de otras comunidades indígenas de la Sierra ecuatoriana cuya migración atiende a ciertas temporadas, Navidad por ejemplo, el proceso migratorio de la comuni-

dad de Calguasig ha sido constante. Esto se debe a que la producción agrícola representa la única forma de subsistencia, aunque, cada vez, sea menos sustentable. Esto debido a la expansión de la frontera agrícola, la disminución de parcelas para el cultivo y la gran erosión del suelo. A esto se sumó, en los años noventa –período en que se desarrolló la investigación– los problemas económicos-estructurales como la dolarización y la inestabilidad política ocasionada por los constantes cambios de gobierno que se dieron en los años noventas.

Dentro de este contexto como marco de fondo, la autora trata de develar y comprender los mitos que giran en torno a los ‘mendigos indígenas’ en las calles de la ciudad de Quito, mencionando, de una manera comparativa, a la ciudad de Guayaquil, otra de las ciudades que atrae a gran cantidad de indígenas de la sierra sur del país. Su estudio se basa en las representaciones del lugar que ocupa esta población dentro de la vida de la ciudad, la identidad, la etnicidad y cómo estos discursos toman forma a través del espacio. Desde este tipo de entradas conceptuales se observa que los imaginarios de la ciudad son pensados en función de la población que los habita, por lo que adoptan diversos sentidos: “cuando los individuos racializados rompen estos imaginarios geográficos, son percibidos como fuera de lugar” (p. 67). Este tipo de percepciones hace que la ciudad sea pensada desde lo mestizo, que mira al indígena migrante como un otro extraño, asociando los lugares que este ocupa con espacios de promiscuidad, suciedad e inhóspitos. De este modo se crean relaciones asimétricas con la población indígena, excluida del espacio público que es pensado desde el discurso del higienismo y el ordenamiento. De este modo, no sólo las calles sino los mismos mercados y las plazas son construidos como lugares que requieren ser limpios y ordenados, de acuerdo a una nueva definición de los espacios públicos, que incluye su utilización y acceso.

Otro elemento que configura las percepciones sobre la mendicidad es la idea de conta-

gio, tal como el contagio de una enfermedad. Haciendo uso del concepto de “racismo higiénico”¹, empleado por Colloredo-Mansfeld, Swanson muestra como los mendigos de Calguasig son estigmatizados con un doble rasero simbólico, son mendigos ‘sucios’ y son mendigos ‘indios’, de ahí que “los indios son todos sucios, todos los mendigos sucios son indios” (p. 91).

Por otro lado, el trabajo de Swanson devela como la población indígena que ha migrado a la ciudad se ve en la necesidad de negociar constantemente su identidad dentro de este espacio. La autora hace especial énfasis en la juventud indígena por estar situada en medio de una serie de influencias conflictivas, con experiencias que difieren de aquellas de las generaciones pasadas, ya sea por la educación formal que reciben, la migración a temprana edad, el trabajo urbano, los medios de comunicación, la televisión, entre otros. La integración cada vez mayor de los niños indígenas a la esfera urbana está inmersa en una constante exclusión y relaciones de poder que legitiman y naturalizan la separación social y espacial dentro de la ciudad; a lo que contribuyen los discursos de ordenamiento urbano que intentan proyectar una imagen saneada y ‘blanqueada’ de la ciudad.

La autora, asimismo, procura revelar la conexión existente entre los discursos paternalistas –generalmente de raigambre colonial– y de protección a la infancia respecto de los dispositivos políticos creados por la sociedad dominante para expulsar del espacio público urbano a los trabajadores informales, migrantes, vendedores ambulantes y mendigos. Sin embargo Swanson, cree avizorar en las disposiciones prácticas y en los códigos con los que tanto mujeres como niños indígenas performan su papel de mendigos, una transgresión del código simbólico dominante en los Andes en lo referente a la raza y el género.

1 Por racismo higiénico se entiende la postulación según la cual existe una población blanca normal, limpia y saludable y una población nativa sucia y débil.

La irrupción de las mujeres indígenas en el espacio urbano para desarrollar labores de venta callejera o mendicidad rompería tanto el rol tradicionalmente delegado a estas mujeres: cuidar los campos, la familia, si acaso salir a la ciudad solamente en los días de mercado, que corresponde al imaginario racializado de las ciudades ocupadas exclusivamente por blanco mestizos. En el caso de los niños indígenas, si bien la calle es un espacio en el que son efectivamente vulnerables a determinados riesgos, ante todo experimentan el espacio urbano como un territorio del que se apropian tempranamente. Esto en coexistencia con sistemas de cuidado parental dentro de familias ampliadas y donde sus actividades tienen menores restricciones espacio-temporales que la de la mayoría de sus pares blanco-mestizos.

Sin embargo, en la proyección del imaginario dominante se observa a la calle como un espacio lleno de peligros y como el lugar para el abuso infantil²: ‘la calle’ es considerada un espacio que potencialmente “los formará como criminales” (p. 195). La asociación de la calle con riesgos, drogas, abusos y circunstancias riesgosas tiende a actuar como un legitimador para las estrategias de ‘limpieza’ de informales y mendigos de los espacios públicos. Estas percepciones junto con el discurso de paternidad/ maternidad negligente y la infantilización de la población indígena construyen el imaginario supuesto de que los niños se encuentran desamparados y requieren de instituciones para mantenerse lejos de los peligros y las calles.

En el límite, las medidas represivas son justificadas cuando los propios padres son tratados como sospechosos de ‘explotar’ a los menores. De este modo se arroja sobre la mendicidad un velo de ilegalidad, considerándola un fenómeno moralmente degradante, lo que

2 De acuerdo al trabajo de Valentine (1996), citado por Swanson, los niños son mucho más vulnerables al abuso en el espacio de los hogares que en las calles, para la autora esto constituye una aversión del discurso dominante a la evidencia (p. 197).

facilita la adopción de medidas represivas para controlar dicha actividad. Al radicalizar la sospecha sobre la mendicidad deliberada o fingida, se construye un dispositivo que justifica que las mujeres indígenas sean removidas de las calles. Tal como afirma Swanson: dentro de este discurso “el que realmente las mujeres sean desvalidas es irrelevante, removerlas del espacio público es lo que importa” (p. 198).

Así, un aporte importante de este estudio es el análisis de las políticas de exclusión producidas en centros urbanos como los de Quito y Guayaquil. Examina esta exclusión a la luz de los imaginarios de la ciudad como espacio que debiera ser ‘saneado’ de modo que permita el afloramiento de la actividad turística, a la que contribuye la regeneración paisajística de la misma. La autora hace énfasis en la persistencia de estos imaginarios de ciudades ‘limpias’ en el espíritu de los proyectos legales de protección a la infancia que han producido una serie de medidas de corte represivo contra esta población.

Para analizar estas dinámicas Swanson muestra cómo la redada contra los mendigos operada por la DINAPEN (Dirección Nacional de la Policía Especializada para Niñas, Niños y Adolescentes) en 1999 –en el contexto de la mayor crisis económica, social y política de la historia republicana del país–, estuvo car-

gada de agresividad y criminalización de la mendicidad. Esto aun cuando en los propósitos oficiales la redada haya tenido un cariz de “advertencia y trabajo social con las familias de los niños” (p. 228). Este acercamiento al tema de la campaña para la erradicación de la mendicidad infantil, permite visibilizar las acciones del estado, que muchas veces se desdibujan entre formas de control y policía y formas de atención a la niñez. De igual manera permite ver cómo el discurso sobre la mendicidad creado desde las instituciones es interiorizado por la población en general. A partir de este discurso se crea un tipo de relación de sospecha y recelo frente a la población indígena y a los lugares de la ciudad que son ocupados por esta población migrante.

Los análisis realizados por Swanson en este trabajo constituyen un aporte para entender la complejidad y variedad de factores implícitos en el tema de la migración de poblaciones indígenas a la ciudad; mostrando, además, las formas en que esta población aprehende a vivir la ciudad desde sus experiencias cotidianas, bajo la inspección y el celo de los discursos institucionales de administración de la ciudad.

Erika Bedón
Magíster en Antropología
por FLACSO-Ecuador