LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA EN DEBATE

Incertidumbre, formatos institucionales fragmentados y caminos alternativos latentes

José Briceño Ruiz
Jorge Leal
Alberto Rocha Valencia
Miguel Serna Forcheri
(coordinadores)

teseo
ALAS Asociación Latinoamericana de Sociología
CLACSO

SOCIOLOGÍA EN TIEMPOS DE CAMBIO

LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA EN DEBATE

LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA EN DEBATE

Incertidumbre, formatos institucionales fragmentados y caminos alternativos latentes

José Briceño Ruiz
Jorge Leal
Alberto Rocha Valencia
Miguel Serna Forcheri
(coordinadores)

teseo
ALAS
Asociación Latinoamericana de Sociología
CLACSO

La integración latinoamericana en debate: incertidumbre, formatos institucionales fragmentados y caminos alternativos latentes / José Briceño Ruiz … [et al.]; coordinación general de José Briceño Ruiz… [et al.].- 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2019. 320 p.; 20 x 13 cm.
ISBN 978-987-723-222-6
1. Integración. 2. Regionalismo. 3. Desarrollo. I. Briceño Ruiz, José. II. Briceño Ruiz, José, coord.
CDD 327.109

Coordinadora general de la colección: Ana Rivoir

Secretaria general de la colección: Natalia Moreira Cancela

© Editorial Teseo, 2019
Buenos Aires, Argentina
Editorial Teseo
Hecho el depósito que previene la ley 11.723
Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra, escríbanos a: **info@editorialteseo.com**
www.editorialteseo.com

ISBN: 9789877232226

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design (www.teseopress.com)

ExLibrisTeseoPress 116407. Sólo para uso personal

Presentación de la colección

La colección de la que forma parte este libro se sustenta en el XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), realizado en Montevideo del 3 al 8 de diciembre de 2017. En el marco del Plan de Trabajo para el período 2017-2019, se propuso contribuir a la presencia internacional de la sociología latinoamericana, brindando visibilidad académica a partir de ALAS. Además de dar una amplia difusión a trabajos destacados que fueron presentados en el congreso, se suma el esfuerzo complementario que se realiza en la revista de ALAS: *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas.*

Los libros de la colección siguen la lógica temática de los Grupos de Trabajo. Evidencian la madurez y riqueza de la producción sociológica latinoamericana, fundamentada en su diversidad de enfoques y su espíritu crítico. Cada texto se ubica en los debates de la actualidad social, política y cultural de la región, y así busca analizarla, explicarla y confrontarla. Se trata de una sociología crítica pertinente que se sostiene en la rigurosidad metodológica con base empírica y teórica. De esta forma, los artículos realizan una contribución destacada al desarrollo científico del conocimiento sin perder el compromiso social.

Con el propósito de garantizar la calidad de los trabajos, se convocó a los coordinadores y a las coordinadoras de los Grupos de Trabajo del congreso para que presenten las propuestas a partir de un proceso de selección de las ponencias. También se ocuparon de dar estructura a los libros trabajando en forma directa con las autoras y los autores, y elaboraron la introducción al libro.

Se conformó, por otro lado, el Comité Editorial Académico (CEA), integrado por el Dr. Fernando Calderón, el Prof. Gerónimo de Sierra, la Dra. Nora Garita y el Dr.

Aberto Riella, y coordinado por quien suscribe en calidad de presidenta de ALAS. El CEA evaluó las publicaciones presentadas, realizó observaciones y sugirió cambios para su aprobación. Además del criterio de calidad y a los efectos de contemplar la mayor diversidad y equidad posibles, se solicitó que cada libro incluyera autores de al menos cinco países del continente y que se cuidara la proporción de artículos de varones y mujeres.

Corresponde, finalmente, agradecer el intenso trabajo tanto del CEA como de las coordinadoras y los coordinadores de los Grupos de Trabajo: sin su dedicación y trabajo académico no podríamos tener este hermoso producto de ALAS. A su vez, queremos destacar el valioso y eficiente trabajo de la Mg. Natalia Moreira, quien ejerció la Secretaría general de la colección.

Por último, agradecemos el apoyo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), que contribuye con la difusión y diseminación de los libros de la colección a partir de sus redes y de la incorporación a su prestigiosa biblioteca virtual.

Esperamos que los objetivos y alcance deseados de la colección se hagan realidad y que su lectura sea de gran utilidad y disfrute para las lectoras y los lectores.

Dra. Ana Rivoir
Presidenta de ALAS
Coordinadora general de la colección

Índice

Introducción 11
José Briceño Ruiz, Jorge Leal, Alberto Rocha Valencia y Miguel Serna Forcheri

El regionalismo latinoamericano del siglo XXI en clave discursiva. Auge y caída del bolivarianismo y el sudamericanismo neodesarrollista 19
Diego Hernández Nilson

El regionalismo suramericano después del "giro a la izquierda". Balance y perspectivas de la Unasur 47
Daniele Benzi y Marco Narea

O Mercosul pós-Dilma Roussef e o retorno do regionalismo aberto 69
Flavia Guerra Cavalcanti

Los dilemas de un modelo de integración alternativo. Un estudio de caso: la agenda de ciencia y tecnología (2006 a 2016) en América Latina 97
Mercedes Isabel Botto y María Agustina Frisch

Una mirada latinoamericana de la salud internacional. El caso de Unasur Salud 119
María Belén Herrero, Jorgelina Loza y Marcela Belardo

La integración de la infraestructura regional. La profundización de la integración sudamericana a través del COSIPLAN-UNASUR 141
Bárbara Carvalho Neves

O Eixo Estratégico Caribenho-Amazônico. Possibilidades e desafios 167
Cleber Batalha Franklin

Estrategias contrapuestas de integración energética regional. El caso de Argentina en el periodo 1989-2012 185
Ignacio Mariano Sabbatella

La perspectiva geopolítica sudamericana en el análisis de la integración gasífera regional. El uso del sociograma de conflicto como herramienta de síntesis de la información..... 209
Ana Lía del Valle Guerrero

Regionalismo y geopolítica. Alcances y límites en la globalización. El caso del Mercosur..... 231
Lincoln Bizzozero Revelez y Nicolás Pose

O Mercosul e os Acordos Comerciais Extrarregionais. Uma análise das condicionantes (2000-2014)..... 259
Evaristo Nunes de Andrade Júnior y Roberto Goulart Menezes

Las asimetrías en la integración regional latinoamericana 283
Pamela Torres Castillo y Juan José Abad Godoy

Acerca de los autores..... 307

Introducción

José Briceño Ruiz, Jorge Leal, Alberto Rocha Valencia
y Miguel Serna Forcheri

La integración latinoamericana es una temática paradojal en la coyuntura contemporánea. Por una parte, para muchos actores y líderes aparece en la agenda pública y gubernamental como menospreciada, subalternizada y observada de manera muy escéptica. Varios elementos y argumentos justifican este tipo de discurso. Desde las miradas más conservadoras, se reafirma la defensa del nacionalismo y de los intereses de protección de la soberanía del Estado-nación. Discursos que se entremezclan en una perspectiva comercial ambigua, de negociación bilateral entre Estados de intereses gubernamentales y de agentes económicos, unidos al resurgimiento de un nuevo credo por el libre comercio a través de tratados de libre comercio. Estos nuevos tratados son más ambiciosos en sus alcances, e incorporan regulaciones que van mucho más allá que las reglas comerciales clásicas, dado que introducen cuestiones tales como el reconocimiento de diplomas educativos y recursos altamente calificados, salvaguardas especiales a inversiones externas directas o actividades económicas estratégicas, derechos de patentes y autor, etc.

A ello se le suma un contexto internacional de emergencia de una "guerra comercial" de nuevas formas de políticas proteccionistas unilaterales y de reposicionamiento en la política exterior de las grandes potencias, que genera una gran incertidumbre sobre las reglas y acuerdos multilaterales. Una coyuntura poco auspiciante de América Latina: pocos avances en el comercio intrarregional, múltiples formatos institucionales superpuestos y poca sinergia o complementariedad, además de un giro político conservador y

retraimiento de algunos gobiernos de ámbitos multilaterales, la ausencia de liderazgos políticos claros en la región, el cambio histórico de Estados Unidos a China como principal socio comercial de la región, entre otros aspectos.

En síntesis, para muchos actores políticos y líderes de opinión, la perspectiva latinoamericana en la inserción económica y política internacional es puesta en suspenso, refugiándose en un regreso a los viejos moldes de la política exterior del Estado-nación.

Por otra parte, los mismos elementos previos pueden ser vistos como justificación de la pertinencia de la búsqueda de perspectivas latinoamericanas para la integración. Se trata de una región que, a pesar de los contextos y restricciones estructurales, procura reiteradamente iniciativas políticas de integración regional. Es una región que todavía tiene oportunidades de cooperación para el desarrollo de recursos naturales y que posee clivajes históricos culturales comunes. Los nuevos socios comerciales y de inversión extrarregional, como China o la Unión Europea, perciben a América Latina y el Caribe como una región y procuran acuerdos regionales. Por otro lado, cada uno de los países latinoamericanos no tiene fuerza suficiente para negociar en forma no desigual reglas y condiciones mutuamente benéficas para reducir las asimetrías. Las economías latinoamericanas cargan con el pesado lastre de los condicionantes de los desarrollos periféricos de matriz extractivistas y la vulnerabilidad externa de la dependencia económico-financiera que cada país por sí solo o en forma voluntarista no puede revertir ni contrapesar. Además, el avance irresistible de formas de integración regional fácticas –más allá de las voluntades de los gobiernos– como los procesos de globalización económica y de integración global y regional de cadenas productivas de valor obliga a repensar los límites de las fronteras clásicas de la estructura de las economías nacionales. A todo lo anterior hay que agregar las dimensiones no económicas de la globalización y sus consecuencias a nivel micro en instituciones y personas,

como los procesos migratorios acelerados o el impacto de las nuevas tecnologías de comunicación e información que desencadenan y aceleran los procesos de interacción e integración global e inmediata entre los más diversos grupos sociales e identidades culturales.

En este marco, el presente trabajo, el cual es resultado de la experiencia del grupo de trabajo Integración Regional, Geopolítica y Desarrollo del Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS, 2017), pretende retomar la temática de la integración desde una mirada sociológica para comprender, en diálogo con otras perspectivas de ciencias sociales, las trayectorias y experiencias propias ensayadas en América Latina. Así pues, se presentan las modalidades de regionalismo poshegemónico o posneoliberal con los diversos formatos y contenidos ensayados en las iniciativas de integración en la región, y los distintos actores políticos y sociales emergentes en los diversos escenarios y escalas de los procesos de integración, y se abordan las múltiples dimensiones involucradas en los procesos de integración más allá de los aspectos exclusivamente comerciales, así como las dinámicas de las desigualdades y las disputas internas en los juegos de poder geopolítico y de actores sociales.

En lo que respecta específicamente a los artículos que componen el libro, independientemente de la heterogeneidad de temas que abordan, estos se articulan en torno al análisis del proceso de construcción de un regionalismo poshegemónico, sus posibilidades, obstáculos y desafíos.

En ese marco, Diego Hernández Nilson analiza las dificultades para la construcción de un discurso de regionalismo poshegemónico (boliviarianismo y neodesarrollismo) en su esfuerzo por articular demandas sociales heterogéneas dispersas en el espacio social continental, a la vez que establece nuevos antagonismos sociales internacionales como fuente de sentido para generar nuevas subjetividades políticas en ese nivel.

De forma relacionada, Daniele Benzi y Marco Narea fijan su atención en las dinámicas que inciden en el proceso de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) –ya sean internas a raíz de la crisis de los gobiernos "progresistas" que lo impulsaron, o de la actual coyuntura mundial desfavorable para la región–, lo que analizan interconectando múltiples escalas de observación, tanto nacional como regional y global.

Con relación a eso, Flavia Guerra Cavalcanti analiza las consecuencias que el *impeachment* a la expresidenta Dilma Roussef tuvo sobre el proceso de integración regional, específicamente en lo que refiere al abandono del regionalismo posneoliberal ensayado por los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) y la vuelta a otro de tipo abierto. Esto implicó un cambio en la orientación de la política de integración, lo que implicó una suerte de desideologización del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el que pasa a ser concebido como espacio estrictamente comercial. Asimismo, se establece que se modificó la naturaleza del liderazgo de Brasil, el cual ha adquirido un viso confrontacionista en su relación con algunos países de la región. Más allá de reconocer aquellas amenazas que son producto de los virajes políticos, también se plantea la necesidad de analizar las dinámicas internas que dificultaron la integración posneoliberal.

Es así que aportes como los de Mercedes Isabel Botto y María Agustina Frisch se enfocan en los alcances que los modelos de integración recientemente ensayados en Latinoamérica en contextos de regionalismo postneoliberal, basados en un modelo económico de tipo neodesarrollista, presentan para la concreción de una agenda de ciencia y tecnología, en cuanto aspecto clave para el desarrollo productivo y tecnológico de la región. Consideran específicamente los casos de Argentina y Brasil en la medida en que ambos gobiernos promovieron y crearon institucionalidad y asignaron significativos montos presupuestales para la construcción de dicha agenda. Aun así, si bien se sostiene

que se observan avances en lo que respecta a intercambios de recursos humanos y proyectos de investigación, continúan predominando posiciones de corte nacionalista y relaciones de competencia.

Por su parte, el texto de María Belén Herrero, Jorgelina Loza y Marcela Belardo aborda un aspecto concreto del proceso de integración alternativo, en este caso referido al papel que la Unasur le asigna a la salud en la construcción de un nuevo regionalismo. En ese marco, se constata un intento por tomar distancia del modelo hegemónico tradicional de la cooperación internacional y, con el objetivo de la reducción de asimetrías entre países, se promueven nuevas formas de cooperación de tipo transversal y horizontal. La definición de objetivos de carácter regional en materia de salud tiene consecuencias en las políticas nacionales, las cuales son reorientadas con sentido de la construcción de esa agenda. A su vez, el ámbito de la Unasur como tal actúa, por un lado, proveyendo visibilidad a los Estados miembros y, por el otro, constituyéndose como un enfoque de salud alternativo al neoliberal que tradicionalmente ha caracterizado a los países de la región.

También recibe especial atención la cuestión referida a la integración de la infraestructura regional como un aspecto clave tanto para el proceso político de construcción territorial, como para el desarrollo socioeconómico de tipo sostenible. Acerca de esto, Bárbara Carvalho Neves propone debatir los logros que en materia de integración de la infraestructura regional tuvo la Unasur. Desde principios de la década pasada, la región se plantea incorporar la cuestión de la infraestructura en el debate sobre los procesos de integración regional, lo que se concreta en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Ese impulso toma fuerza con la creación de la Unasur y las nuevas concepciones sobre las dimensiones no solamente económicas de la integración, donde además los proyectos de infraestructura, energía y comunicación resultan relevantes, lo que lleva a la creación del Consejo

Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Pero aún con la creación de estos organismos, ello no se tradujo en la concreción de un porcentaje significativo de proyectos de infraestructura de integración regional, lo que provoca el cuestionamiento de la efectividad de la cooperación en esta materia.

Ya en el abordaje de un caso concreto referido al papel que la infraestructura tiene para la integración regional, Cleber Batalha Franklin analiza el proyecto de un eje carretero de 2000 km entre Puerto La Cruz (Venezuela) y Manaus (Brasil). Más allá de la justificación de este, se reconoce que dicha iniciativa se ha visto afectada por las coyunturas de ambos países, proponiéndose estudiar las posibilidades y los desafíos para llevarlo a cabo, en tanto se asume su impacto positivo no solamente en la microrregión, sino también en la escala nacional y continental.

Por su parte, Ignacio Mariano Sabbatella compara dos estrategias de integración energética que se dieron en Argentina entre 1989 y 2015, las cuales constituyeron formas contrapuestas y se inscribieron en modelos de integración de distinto signo, de regionalismo abierto y de regionalismo poshegemónico, lo que además se corresponde con un cambio de rol del país, que pasa de exportador a importador de crudo y gas natural dentro de la región.

En materia conceptual, algunos artículos enfatizan en la necesidad de recuperar el papel de la geopolítica en el abordaje de los obstáculos que enfrenta el proyecto de un regionalismo alternativo.

En lo que a eso refiere, la cuestión energética de la que se hablará también es objeto del trabajo de Ana Lía del Valle Guerrero, cuyo aporte consiste en analizar lo que denomina "nueva geopolítica del gas", lo que hace desde una perspectiva geopolítica sudamericana, abarcando los conflictos que en torno a ese tema se han dado históricamente entre los países de la región. Para ello se utiliza el sociograma de conflicto como herramienta de síntesis de la información.

También en el plano de las perspectivas para el análisis de los procesos en curso, Lincoln Bizzozero Revelez y Nicolás Pose plantean la necesidad de reintroducir a la geopolítica y la geoeconomía en los debates actuales sobre el regionalismo, estableciendo que la escasa atención a esas perspectivas ha provocado limitaciones en la consideración del alcance de dichos regionalismos para la construcción de gobernanza global. De ahí que se sostiene que la reintroducción de la geopolítica en los debates actuales ha derivado en nuevas posibilidades de articulación sistémica entre el ámbito regional y el mundial. Desde ese marco conceptual, la propuesta se enfoca en mostrar los condicionantes geopolíticos que acotan los márgenes de acción del Mercosur.

Evaristo Nunes de Andrade Júnior y Roberto Goulart Menezes analizan los procesos de negociación y los acuerdos comerciales de los que forma parte el Mercosur. Los autores explican cuáles han sido las razones que impidieron que este bloque regional lograse firmas de acuerdos de liberalización del comercio durante el periodo 2000-2014. Entre los factores que explican esta situación, los autores consideran la Decisión 32/00, que obliga a los socios del Mercosur a negociar como grupo. El segundo factor es que parte de su marco explicativo es la matriz de la estructura exportadora del Mercosur, mayormente concentrada en bienes agrícolas, que hace que los esfuerzos negociadores se concentren en una ofensiva para lograr un mayor acceso a estos productos en los mercados extrarregionales. Estos son bienes de compleja negociación en los acuerdos comerciales multilaterales, lo que para los autores ha generado un efecto refractario para el Mercosur.

Por último, Pamela Torres Castillo y Juan José Abad Godoy abordan una temática poco analizada y de creciente relevancia como son las asimetrías en los procesos de integración latinoamericana, considerando como objeto de estudio las políticas de tratamiento de asimetrías en los casos de Aladi y Mercosur.

El regionalismo latinoamericano del siglo XXI en clave discursiva

Auge y caída del bolivarianismo y el sudamericanismo neodesarrollista

Diego Hernández Nilson

Resumen

El inicio del siglo XXI estuvo marcado en América Latina por amplias perspectivas de cambio, sintetizadas en las categorías de "giro a la izquierda latinoamericano" y "regionalismo poshegemónico". El objetivo de este artículo es interpretar el auge y caída del regionalismo poshegemónico. A partir de un enfoque de la hegemonía sustentado en la teoría del discurso de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, se plantea que este nuevo tipo de regionalismo surge como una búsqueda de articular posicionalidades y fortalecer liderazgos emergentes en el escenario regional, en desafío a la histórica hegemonía panamericana. El artículo identifica y caracteriza tres discursos que interactúan en el espacio social latinoamericano a comienzos del siglo XXI: el panamericanismo, liderado por EE. UU., que intenta mantenerse como la más poderosa fuente de sentido de la experiencia internacional latinoamericana, a pesar de la desaparición de las amenazas extracontinentales sobre cuyo temor se constituyó; el bolivarianismo, liderado por Venezuela, que desafía abiertamente al anterior, articulando las tradiciones socialistas y populistas con base en el antagonismo imperialismo/soberanía; y, por último, el sudamericanismo neodesarrollista, liderado por Brasil, el cual, sin confrontar

con el primero, plantea un proyecto alternativo y autonomista para la región a partir del antagonismo dependencia/autonomía. Sobre este marco general, el artículo analiza las intervenciones de mandatarios en las cumbres presidenciales de las organizaciones regionales a través de las cuales el bolivarianismo y el sudamericanismo intentan proyectarse como universales a toda la región: la Alba y la Unasur.

Palabras clave

Regionalismo poshegemónico; bolivarianismo; neodesarrollismo; panamericanismo; Ernesto Laclau.

I. Introducción

A comienzos del siglo XXI, Latinoamérica parece verse desbordada por diversos procesos transformadores. Algunos de ellos pueden parecer menores o puntuales, pero en conjunto delinean un panorama social muy diferente del que caracterizó al siglo XX.

A nivel de política doméstica, la izquierda triunfa en muchos países, lo que da lugar al llamado "giro a la izquierda latinoamericano" (Castañeda, 2006; Cameron, 2009). El fenómeno es inédito: líderes y partidos de izquierda ganan elecciones nacionales, obtienen mayorías parlamentarias y consiguen finalizar sus mandatos. Bajo el paraguas conceptual de esta categoría, acontecen diversos cambios de consideración. Hay así una pacificación de la disputa política en América Latina, sin perjuicio de rupturas puntuales del Estado de derecho. Son electos gobernantes provenientes de sectores subalternos (mujeres, indígenas, mestizos, campesinos y obreros), en contraste con el histórico predominio de hombres blancos aristócratas (Lagos, 2006). Por otra parte, varios de estos líderes son reelectos para varios mandatos consecutivos. Estas reelecciones suelen suceder tras reformas constitucionales, respetando así al Estado

de derecho como pocas veces aconteció en el pasado. Se promueve, además, la exploración de nuevas modalidades de democracia, "comunal" o "participativa", que introducen variantes sobre la democracia "procedimental", "representativa" o "burguesa" (Romero y Cardozo, 2002; Arditi, 2008; Panizza, 2008, 2009). Reelecciones, reformas constitucionales y democracia participativa son prácticas que remiten a la democracia plebiscitaria y al cesarismo, formas legales y racionalizadas de dominación carismática, noción a su vez asociada a la reflexión sobre la organización política que permita establecer un interés nacional fuerte para que sociedades en transición avancen aceleradamente hacia el desarrollo (Weber, 1980, 1982, 1994), reinterpretada para América Latina en términos de neobismarkismo (Jaguaribe, 1973). De esta forma, al mismo tiempo que se alcanzan importantes niveles de gobernabilidad y estabilidad políticas, infrecuentes en la historia latinoamericana, se genera una disputa sobre los modelos de democracia.

A nivel de política internacional, el periodo se caracteriza por una mayor autonomía con relación a los Estados Unidos, que se expresa en diversas formas y niveles (Briceño Ruiz y Simonoff, 2014; Riggirozzi y Tussie, 2012). A nivel mundial, hay un distanciamiento de la potencia en posicionamientos de política mundial, por ejemplo, con relación a Medio Oriente o China. A nivel doméstico, hay un rechazo a las habituales injerencias de la potencia. A nivel regional, la búsqueda de autonomía se evidencia en diversas formas, como, por ejemplo, la búsqueda de alternativas a las soluciones que Estados Unidos (EE. UU.) propone para los problemas de la región (p. ej. guerra a las drogas), la resistencia concertada a la presencia militar estadounidense (p. ej. la instalación de bases militares en Colombia), o el rechazo a nuevas organizaciones hemisféricas propuestas por la potencia (p. ej. el ALCA). En especial, se destaca el surgimiento de organizaciones regionales que excluyen a EE. UU. de su membrecía y evitan el hemisferio como horizonte de agrupación y concertación regional (p. ej. la

Unasur, la ALBA y la CELAC). Este fenómeno regional es denominado "regionalismo poshegemónico" (Riggirozzi y Tussie, 2012).

En la dimensión social, entre 2003 y 2015 hay en varios países una evolución positiva de los indicadores de pobreza y, en menor medida, de desigualdad, particularmente en aquellos que formaron parte del giro a la izquierda. Ello se apoya en el aumento del empleo y la formalización laboral, así como en nuevas políticas sociales, con una renovación de los programas de cobertura estatal y una expansión de los derechos de los ciudadanos. Además de estas políticas universales, también se implementan políticas específicas para sectores vulnerables: de igualdad de género, de reconocimiento, y de respeto a la diversidad étnico-cultural y de género. En algunos casos, la cuestión étnica alcanza la disputa en torno a puntos de vista hegemónicos, como la incorporación de las categorías de Pacha Mama y Buen Vivir a las constituciones de Bolivia y Ecuador.

Por último, en la esfera económica, muchas de las reformas estructurales de finales del siglo XX son desmontadas, incluyendo la regulación de sectores que habían sido liberalizados y el retorno de la participación del Estado en sectores estratégicos (Leiva, 2008). Hay una expansión del crédito, del gasto y de la inversión pública, y un fortalecimiento de empresas públicas y del Estado en general, que suponen un cambio con relación al periodo neoliberal (French-Davis, 2006). También hay una mejora sostenida de los niveles y la calidad del empleo. Además, hay una exploración de alternativas en la organización de las relaciones de producción, apostando al trabajo autoorganizado en fábricas recuperadas.

Tales cambios acontecen en una década de sostenido crecimiento económico, en parte posibilitado por el bum de las *commodities*. Justamente, en el plano de la economía internacional, hay una diversificación del comercio y las inversiones. Esto permite disminuir la tradicional dependencia de la región respecto al mercado estadounidense

y los organismos de crédito dirigidos por esta potencia (Kuwayama y Rosales, 2012). También en esta esfera hay un aumento de la autonomía. Varios países saldan sus deudas con organismos de crédito y, cuando generan nuevos compromisos, emiten deuda en monedas nacionales, minimizando la vulnerabilidad y dependencia. Además, se avanza (lentamente) en la integración regional con mecanismos financieros para el comercio intrarregional (fidecomisos, comercio en monedas propias, fondos regionales de inversión pública, etc.). Por último, hay una preocupación por el desarrollo allende el crecimiento económico, que combina el auge exportador con medidas de mercado internistas de industrialización y expansión del consumo, asociada a la revitalización del Estado, teorizada como neodesarrollismo (Bresser-Pereira, 2007) o neoestructuralsimo (Leiva, 2008).

La sumatoria de estos cambios conforma un panorama único en la historia de la región. Cada uno de ellos, considerados separadamente, supone en sí mismo un objeto de estudio de interés. Sin embargo, el dato de su simultaneidad hace necesario considerar la relación entre ellos y el sentido de conjunto que de allí surge. Asimismo, la simultaneidad debería instar a no reducir su abordaje a una perspectiva comparada, enfocándolos como parte de un proceso regional.

¿Cómo es posible dar cuenta de ellos en términos de conjunto? El objetivo del trabajo es proponer una interpretación del conjunto de cambios considerándolos como una totalidad, sin desconocer su heterogeneidad. Para ello se apela a una concepción discursiva de la hegemonía:

> ¿Cómo se estructura una formación social? Si va a ser una *totalidad* dotada de sentido y no una heteróclita adición de elementos, alguna reconceptualización de los vínculos internos entre estos últimos tiene que ser ofrecida, puesto que los vínculos tienen prioridad ontológica sobre los elementos vinculados. Fue en este punto del argumento en que me resultó progresivamente claro que la noción gramsciana de

> hegemonía tenía todo el potencial para encarar las cuestiones relativas a la naturaleza de este papel articulador (Laclau, 2014, p. 17).

El conjunto de cambios mencionados es así interpretado como parte de una disputa hegemónica, planteada como una "guerra de posiciones" regional frente a la histórica hegemonía hemisférica panamericana, liderada por Estados Unidos.[1] El periodo es interpretado como una transición entre el panamericanismo como hegemonía regional en crisis y la emergencia de dos nuevos discursos con pretensiones hegemónicas: el bolivarianismo, liderado por Venezuela y sustentado por la ALBA; y el neodesarrollismo sudamericanista, liderado por Brasil y sustentado por la Unasur y el Mercosur.

II. Hegemonía discursiva y hegemonía regional

El conjunto de transformaciones descrito es abordado como una disputa hegemónica. Es posible hacer un paralelo con la Revolución rusa cuando debió articular los intereses de obreros, soldados, mujeres y siervos liberados, o con Antonio Gramsci cuando reflexionó sobre cómo combinar los intereses de los obreros del norte de Italia con los de los campesinos del sur. Gramsci apuesta por la articulación, primero a través de una alianza de clases y, luego, teorizando una "voluntad colectiva" como subjetividad capaz de desafiar ideológicamente al bloque histórico hegemónico (Gramsci, 1973).

---

1 El panamericanismo es definido considerado en sentido amplio como el discurso sobre el cual se sustenta la hegemonía hemisférica estadounidense iniciada con la Doctrina Monroe (1823), formalizada con la Primera Conferencia Panamericana (1889-1890) e institucionalizada con el advenimiento del interamericanismo (1948). Se evita así diferenciar el panamericanismo del interamericanismo, considerando a este apenas una institucionalización de aquel.

En nuestro caso, los discursos bolivariano y sudamericanista son interpretados como articulaciones de demandas y posicionalidades históricamente dispersas en el espacio social latinoamericano, procurando conformar una nueva voluntad colectiva o subjetividad política regional. El trabajo apela a una comprensión discursiva de la disputa, apelando a la teoría del discurso (Laclau y Mouffe, 1987; Laclau, 2010, 2014) y, complementariamente, a teorizaciones sobre la hegemonía internacional y el rol de las instituciones en ella (Cox, 2014), especialmente a nivel regional (Nolte, 2010; Nabers, 2003, 2008).

Laclau y Mouffe reelaboran en términos discursivos la noción de hegemonía con un enfoque posestructuralista, superando el sustantivismo clasista para comprender la hegemonía como la articulación de una heterogeneidad de demandas sociales en una nueva formación político-discursiva que da lugar a nuevas subjetividades políticas (esto es, nuevos puntos de vista desde los cuales objetivar la realidad). Perry Anderson destaca cómo la concepción de hegemonía de Laclau define al sujeto transformador como "una voluntad colectiva políticamente construida, una fuerza capaz de sintetizar demandas heteróclitas, que no tenían ninguna conexión necesaria entre sí y que podían tomar direcciones muy diferentes" (Anderson, 2016, p. 89). El desafío hegemónico consiste en generar un discurso capaz de interpelar, articular y representar simbólicamente a estas demandas. Estas, debido a su identidad relacional, pasarán así a identificarse con aquel como totalidad mayor y constitutiva, cediendo en el aspecto particularístico de sus identidades. En una perspectiva discursiva, las demandas (unidades discursivas menores) asumen el rol que las clases sociales ocupaban en Gramsci.

Con base en este *corpus* conceptual, el trabajo interpreta los cambios listados en la introducción de este libro como demandas sociales insatisfechas, históricamente dispersas en el espacio social latinoamericano (superación de la pobreza, industrialización, igualdad de género, respeto a

la diversidad, etc.), tradicionalmente asociadas a diversas posicionalidades (indígenas, afro, femeninas, obreras, intelectuales, nacional-burguesas, nacional-populares, socialistas, marginales, etc.).

En el siglo XXI, la crisis del panamericanismo y el auge neoliberal profundiza la insatisfacción de estas demandas, lo que da lugar a una serie de cambios políticos que permiten su articulación y atención parcial a través de su inscripción en los discursos bolivarianos y sudamericanistas. Ambos emergen como interpeladores de posicionalidades subalternas y constructores de sentidos, con crecientes pretensiones hegemónicas. De esta forma, el panamericanismo, por un lado, y el bolivarianismo y neodesarrollismo sudamericanista, por el otro, son los tres discursos estructurantes de las prácticas políticas latinoamericanas a comienzos del siglo XXI, performando la identidad latinoamericana y dando sentido a la existencia internacional de la región.

La concepción performativa de la teoría del discurso permite enfocarnos en los efectos de sentido que estos tres discursos generan en el espacio social latinoamericano, más que en la adecuación a la realidad de la imagen que proyectan de la región. En otros términos, "solidaridad hemisférica", "soberanía económica" o "zona de paz" no son categorías objetivas que pretendan dar cuenta de la realidad continental, sino objetos discursivos que deben interpelar a los actores sociales. "Una estructura discursiva no es una entidad meramente 'cognoscitiva' o 'contemplativa'; es una práctica articulatoria que constituye y organiza a las relaciones sociales" (Laclau y Mouffe, 1987, p. 109).

Complementariamente, las teorizaciones neogramscianas de Cox (2014) trasladan del ámbito doméstico al espacio internacional la idea de hegemonía, entendiendo la hegemonía internacional como un consenso entre países y clases sociales (trasnacionalmente consideradas) que da lugar a un orden mundial, sustentado en la combinación de recursos de poder materiales e ideacionales: capacidades productivas, ideas e instituciones. Interesa especialmente destacar

el papel que Cox asigna a estas últimas: "Las instituciones pueden convertirse en el ancla para este tipo de estrategia hegemónica dado que permiten la representación de intereses diversos y la universalización de políticas" (Cox, 2014, p. 143), idea trasladada a la construcción de hegemonías regionales: "Regional powers might exploit or depend on regional governance structures as part of their strategy for achieving regional hegemony" (Nolte, 2010, p. 884).

Con base en estas nociones teóricas sobre la hegemonía internacional, se aborda a conitinuación cómo los discursos bolivariano y neodesarrollista sudamericanista son construidos a través de la Unasur y la ALBA en cuanto ámbitos institucionales privilegiados para la generación de consensos, alineamientos y nuevos puntos de vista desde los cuales objetivar la realidad internacional, esto es, nuevas subjetividades internacionales.[2]

III. La crisis hegemónica del panamericanismo y el establecimiento de nuevos antagonismos

El establecimiento de un desafío hegemónico requiere entonces, en primer lugar, de una crisis hegemónica en la cual la creciente insatisfacción de demandas sociales devenga en una situación de descontento popular generalizado. Volviendo a los ejemplos clásicos, en la Revolución rusa la articulación entre diversos sectores sociales, con diversos problemas e intereses, se explica por la incapacidad del régimen zarista de satisfacer sus demandas particulares. Soldados, siervos, obreros y mujeres no tienen nada en común, más que su antagonismo frente al insensible poder del zar (Laclau y Mouffe, 1987).

---

2 El Mercosur es desestimado en favor de la Unasur como institucionalidad sudamericana debido a su menor alcance y estructura institucional anterior al periodo en cuestión.

La eficacia de un discurso para articular demandas se asienta en su capacidad para atribuir eficazmente la insatisfacción de estas a un mismo actor poderoso e insensible, esto es, el establecimiento de un antagonismo. Puesto que son demandas particulares y heterogéneas, que no tienen entre ellas ninguna relación de necesidad, su vínculo no es intrínseco. Por el contrario, el único elemento en común que puede vincularlas es su insatisfacción. Se denomina a esto una relación "de equivalencia", basada en que son demandas equivalentes en sus respectivas relaciones con el actor antagónico. El resultado de su vínculo es una "cadena equivalencial".

Igualmente, a partir de la teoría del discurso, los movimientos nacional-populares latinoamericanos de mediados del siglo XX son interpretados como una articulación de obreros, campesinos, indígenas y burócratas. Tales populismos basan su discurso en el establecimiento de un antagonismo entre dichos sectores y un bloque hegemónico de clases terratenientes y rentistas-financieras, ante la incapacidad de las repúblicas oligárquicas de satisfacer las demandas de las masas populares y de ofrecer un marco de sentido para su existencia:

> La falta, como hemos visto, está vinculada a una demanda no satisfecha. Pero esto implica introducir en el cuadro la instancia que no ha satisfecho la demanda. (…). Por lo cual nos enfrentamos desde el comienzo con una división dicotómica entre demandas sociales insatisfechas, por un lado, y un poder insensible a ellas, por el otro (Laclau, 2010, p. 113).

En relación con nuestro caso, los cambios mencionados en la introducción refieren a demandas históricas cuya articulación se basa en una insatisfacción atribuida a un mismo actor poderoso sobre el cual se establece un antagonismo: los países desarrollados, el imperialismo, EE. UU.

En primer lugar, algunas de las transformaciones mencionadas remiten a demandas cuya insatisfacción se asocia a la propia naturaleza que asumen las sociedades lati-

noamericanas desde la época colonial hasta las tempranas repúblicas oligárquicas dependientes de la hegemonía mundial británica: demandas por respeto a la diversidad étnica, demandas por soberanía, demandas por acceso a crédito. En especial, se destaca la demanda por la unión latinoamericana, siendo la ausencia de esta el principal sentimiento de falta sobre el que abreva el bolivarianismo, y siendo su insatisfacción atribuida al sabotaje de los imperialismos, desde la época del Congreso Anfictiónico de Panamá. Otros cambios se ligan a demandas características del siglo XX, asociadas a la estructura que asume el sistema internacional durante la *Pax Americana* y el sistema interamericano: demandas por desarrollo, industrialización, condiciones laborales justas, respeto a los derechos humanos, democracia, fortalecimiento estatal, etc.

Pero el panamericanismo, como formación político-discursiva hegemónica regional, recién entra en crisis en los 90, coincidiendo con el auge neoliberal, cuando nuevas demandas tensionan la situación social y el descontento popular. En términos discursivos, las soluciones que la hegemonía panamericana ofreció a lo largo del siglo XX para los problemas de la región (solidaridad hemisférica, asistencia recíproca y defensa colectiva, Doctrina de la Seguridad Nacional, protección de los derechos humanos de primera generación, préstamos condicionados, etc.) dejan de generar sentido y hacen colapsar el consenso regional. Ello se expresa en las diferentes dimensiones de los cambios del siglo XXI mencionadas en la introducción.

A nivel económico, las soluciones neoliberales (apertura, ajustes y reformas estructurales) no logran atender eficazmente las demandas por crecimiento y desarrollo (Ffrench-Davis, 2006). El descontento se extiende entre sectores campesinos, obreros, remanentes de burguesías nacionales e, incluso, parte de las oligarquías rurales. El ajuste afecta tanto a poblaciones humildes, que sufren los recortes en la cobertura pública, como a empresarios, que

sufren del debilitamiento del mercado interno y los cuellos de botella para la exportación por falta de inversión pública y la privatización de la infraestructura.

A nivel político, la democracia representativa postulada por el panamericanismo falla sistemáticamente en generar gobernabilidad. En los 90 hay un sistemático rechazo social hacia gobiernos legítimamente electos: el Caracazo, el "que se vayan todos" de Argentina, los récords en derrocamiento de presidentes en Bolivia y Ecuador (Arditi, 2008).

En política internacional, el consenso panamericanista pierde sentido y los gobiernos latinoamericanos rechazan las soluciones que EE. UU. propone para los problemas de la región. La guerra de las Malvinas, el Consenso de Cartagena y el proceso de Contadora evidencian el rompimiento del consenso hemisférico construido luego de la posguerra (Dellanegra Pedraza, 1994; Farer, 1985; Tussie, 1988). Deviene así una declinación de la capacidad hegemónica de EE. UU., esto es, de su capacidad para generar consensos y alinear a la región, aunque mantenga su poderío material (Lowenthal, 2006).

Durante el periodo 1990-2002, el descontento popular generalizado deriva en el surgimiento de movimientos sociales contestatarios, horizontales, ajenos tanto a las formas estatocéntricas de representación política, como a la lucha armada. El Movimiento Sin Tierra (MST), el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y los piqueteros argentinos son ejemplos de las limitaciones de la formación político-discursiva hegemónica para absorber las demandas sociales (Arditi, 2008). Pero una década después, el descontento deja la sociedad civil para pasar a ser hegemonizado por liderazgos políticos electorales, readmitiendo formas estatocéntricas de representación política.

Estos liderazgos llegan al gobierno e inician un ciclo transformador, denominado en términos de política comparada el "giro a la izquierda latinoamericano" (Castañeda, 2006; Cameron, 2009). Paulatinamente, estos liderazgos hegemonizan a nivel nacional el descontento popular,

impulsando desde el Estado las transformaciones listadas en la introducción, articulando a nivel doméstico las demandas insatisfechas.

Desde un enfoque de regionalismo, estos ciclos transformadores se proyectan internacionalmente, para lo cual complementan el tradicional antagonismo antioligárquico de los populismos del siglo XX con un antagonismo frente a los poderes exteriores con los cuales se asocian estas oligarquías, en especial el imperialismo estadounidense. Al conjunto de demandas del espacio doméstico, se agrega así la demanda por integración regional. Complementariamente, esta internacionalización hace más sostenible el proceso, al obtener el apoyo de los vecinos frente a los embates imperialistas. Esta es una ventaja en relación con los populismos tradicionales: "While many of the populist regimes sought to maintain a more autonomous stance *vis-a-vis* the U.S. domestically, there was little in the sense of a more autonomous regional political agenda" (Chodor y McCarthy-Jones, 2013, p. 213).

El momento bisagra en este proceso es el rechazo del ALCA en la V Cumbre de las Américas en 2005, último intento estadounidense por mantener el orden panamericano de alineación hemisférica en torno a su liderazgo. En términos de la teoría del discurso, el antagonismo que los discursos bolivariano y sudamericano establecen en relación con EE. UU. permite dicotomizar el espacio social y establecer una frontera simbólica "por la cual los actores se ven a sí mismos como partícipes de uno u otro de los dos campos enfrentados" (Laclau, 2006, p. 56).

De allí se desdoblan otras dos relaciones que permiten a estos discursos avanzar en sus pretensiones de desafío hegemónico: articulación y exclusión. La primera refiere a la conformación de una cadena equivalencial a partir de la articulación de las demandas insatisfechas, que pasan a identificarse como integrantes de un mismo campo

popular. La segunda refiere a la exclusión sistemática del actor poderoso señalado como responsable de la situación de carencia, que así ya no forma parte de la comunidad.

En relación con la articulación, el rechazo al ALCA coincide con el inicio del proceso de adhesión de Venezuela al Mercosur, esto es, la articulación entre la Argentina kirchnerista, el Brasil del Partido de los Trabajadores y la Venezuela bolivariana, los tres procesos políticos más importantes de la región. Con respecto a las relaciones de exclusión, este proceso coincide con la paulatina exclusión de EE. UU. del espacio regional a partir de la creación de la ALBA (2004) y la Unasur (2008), dos organizaciones que excluyen a la potencia de su membrecía y que se conforman para generar nuevos consensos regionales.

Sobre estos antecedentes, veamos a continuación cómo los discursos bolivariano y sudamericanista avanzan en la estructuración de relatos de la región que incorporan estas tres relaciones de antagonismo, articulación y exclusión, proponiendo así nuevos relatos de la región desde el espacio de las nuevas organizaciones regionales.

IV. El bolivarianismo

El discurso bolivariano, liderado por Venezuela, reserva un lugar central al antagonismo al ser "un modelo político que se sustenta en la construcción de una visión del mundo en donde predomina el enfoque 'amigo-enemigo' de la política" (Romero, 2010, p. 118). En su dimensión internacional, el antagonismo del bolivarianismo se expresa en el término soberanía/imperialismo, con "una visión del regionalismo sudamericano en función de su contraposición o confrontación con la hegemonía estadounidense en la región" (Serbin, 2011, p. 219). Este antagonismo antiimperialista asume una gran capacidad articuladora transnacional:

> Chávez interpreta muy bien a la elite latinoamericana que proviene de los viejos movimientos revolucionarios de los 60. Ha tenido la osadía de oponerse abiertamente a EE. UU., lo que le ha ganado la simpatía de todas las elites cansadas de la arrogancia de ese país (Lagos, 2006, p. 96).

Efectivamente, en las oratorias de las cumbres de mandatarios de la ALBA los problemas de la región son atribuidos al imperialismo estadounidense, descrito como la mayor amenaza al continente: "Éramos colonia. ¿De quién?, de las transnacionales comandadas por el imperio. (…). Nosotros hemos roto viejos contratos con las transnacionales que los gobiernos anteriores habían firmado en Venezuela, para explotar el gas y llevárselo" (Chávez, V Cumbre de la ALBA, 29-iv-2007). Chávez también acusa a EE. UU. de ser una fuerza desestabilizadora en otros países, articulando así equivalencialmente posicionalidades particulares de diversos países sudamericanos, que comparten la amenaza imperialista:

> Estados Unidos financia, con millones y millones de dólares, los movimientos separatistas de Bolivia. Allá fueron a reunirse, a Washington, como los de aquí también van allá a reunirse. Los golpistas y los fascistas de aquí son financiados por Estados Unidos, por el Gobierno imperialista de los Estados Unidos" (Chávez, 2008, pp. 30-31, VI Cumbre del ALBA, 26-i- 2008).

El antagonismo frente a EE. UU. permite articular, por un lado, las demandas por soberanía y estabilidad democrática, atribuyendo las amenazas golpistas a un "exterior constitutivo" (esto es, excluyendo a golpistas y al imperialismo de la naciente comunidad que postula), y, por otro lado, articulando las posicionalidades de Bolivia y Venezuela (esto es, creando una nueva comunidad regional). Esta doble articulación de demandas sociales del espacio social continental y de posicionalidades nacionales específicas es una dinámica constante del discurso bolivariano. Esta

también performa la articulación de posicionalidades más allá de la ALBA, hacia otros países de la región con los que comparte el antagonismo:

> Lo que quieren es partir a Bolivia siguiendo indicaciones, y siguiendo y jugando su papel en el nefasto plan imperialista. (…), es el imperio desesperado buscando retomar el control (…), ha llegado Evo y nacionalizó la actividad energética en Bolivia como nosotros aquí en Venezuela. Yo le he comentado a unos buenos amigos en Suramérica, al presidente Lula por ejemplo (…) "Nadie va a creer que si el imperio desestabiliza a Bolivia también es un plan contra Brasil", el imperio quiere frenar la integración de Suramérica y ha escogido como blanco ahora a Bolivia, golpear a Bolivia es golpear al corazón geopolítico de Suramérica, no quieren que nazca esta gran patria, América Latina y el Caribe. Yo estoy seguro de que si Bolivia fuese desestabilizada y ocurriese lo que Fidel –alertándonos a todos– llama una tragedia, el gas que fluye desde allí, (…) y que sostiene gigantescas industrias del complejo industrial brasileño, lo más seguro es que ese gas se detenga y entraría en crisis Brasil, (…) el gas de Bolivia está sosteniendo con grandes dificultades el ritmo de crecimiento de Brasil, de Argentina y de Chile en parte. Así es que, si el imperio golpea a Bolivia y la desestabiliza, estaría desestabilizando al Cono Sur completo (Brasil, Argentina, Chile) (Chávez, I Cumbre Extraordinaria de la ALBA, 23-iv-2008).

Como ejemplo extremo, solamente en este pasaje, son articulados seis países, que a su vez están significando demandas específicas: demanda por la nacionalización de los recursos energéticos (Bolivia, Venezuela); demanda contra las acciones desestabilizadoras de las potencias extranjeras (Bolivia, Cuba); y demandas por industrialización y desarrollo (Brasil, Argentina, Chile). En conjunto, también significan la demanda por la integración latinoamericana.

Esta conjunción de demandas diversas evidencia el carácter contingente de la articulación por sobre cualquier relación lógica necesaria que haya entre ellas. El fundamento del vínculo es el antagonismo frente al imperialismo

estadounidense, al que se le imputan diversas problemáticas de cada país, colocando las demandas en un plano de "universalidad latinoamericana". De lo contrario, estas permanecerían aisladas en cada espacio nacional. El antagonismo permite así articular demandas que no solo estaban conceptualmente aisladas (desarrollo, nacionalización de hidrocarburos, integración latinoamericana y soberanía política), sino también geográficamente separadas: nacionalización en Bolivia y Venezuela; injerencia en Bolivia y Cuba; y desarrollo industrial en Argentina, Brasil y Chile.

Efectivamente, el grado de contingencia en la articulación de demandas que el bolivarianismo logra a partir de este antagonismo antiimperialista llama la atención de algunos analistas, que observan cómo este permite combinar la oposición al libre comercio y a la democracia formal.

En la Cumbre de las Américas celebrada en Québec en 2001, Chávez rechazó aprobar la resolución que llamaba a condicionar a la democracia electoral la membresía a la zona de libre comercio. Lo que estas acciones tienen en común es la resistencia a la dominación unipolar del mundo por los EE. UU. "(…) Chávez, tanto como Bolívar y Martí antes que él, y que Castro hoy, percibe a los Estados Unidos como una amenaza para una América Latina libre y unida" (Hellinger, 2006, p. 327).

Como parte de la instauración del antagonismo, el espacio social continental sobre el que se constituyó la hegemonía panamericanista es dicotomizado, dividido en dos campos. El discurso bolivariano traza una frontera que separa al campo hegemónico, liderado por EE. UU., y al campo popular, integrado por los pueblos latinoamericanos. El antagonismo entre imperialismo y soberanía excluye a Estados Unidos del campo popular emergente y, paralelamente, cuestiona la pertinencia de un espacio hemisférico. Esta frontera performa la autopercepción de muchos actores sociales que integran el campo popular:

> ¿Hasta qué punto tiene sentido estar integrado a la Organización de Estados Americanos (OEA), donde realmente no somos nosotros los latinoamericanos ahí reunidos como sí lo están los pueblos africanos en la Organización de la Unidad Africana? Ahí no hay países que antes colonizaron los pueblos africanos, en cambio tenemos en la OEA a la potencia que empezó por despojar de territorio al pueblo mexicano y ocupar después territorios centroamericanos y caribeños, y después llenar bases militares y luego llenar de dictaduras todo nuestro continente (Daniel Ortega, VIII Cumbre de la ALBA, 14-xii-2009).

La expresión territorial del campo popular que emerge de esta dicotomización es la unión latinoamericana y caribeña, con la necesaria exclusión de EE. UU. Trazar esta frontera permite establecer criterios identitarios: "Quiénes son los miembros legítimos del *demos* (…) y cuál es el afuera constitutivo del nuevo orden" (Panizza, 2008, p. 86). La Patria Grande del bolivarianismo es el resultado de la exclusión de EE. UU. y, a la vez, el reverso del panamericanismo: "Como la plenitud de la comunidad es precisamente el reverso imaginario de una situación vivida como *ser deficiente*, aquellos responsables de esta situación no pueden ser una parte legítima de la comunidad; la brecha con ellos es insalvable" (Laclau, 2010, p. 113). La idea del reverso del panamericanismo está presente en toda la institucionalidad bolivariana, desde la ALBA como reverso del ALCA, al proyecto de empresas grannacionales (asociaciones de empresas estatales) como reverso de las multinacionales capitalistas.

De este modo, la confrontación del discurso bolivariano con EE. UU. en el campo internacional no debe ser entendida como una fijación paranoica, sino que cumple un rol performativo de alinear a los países de la región. El tono confrontativo del bolivarianismo explica a la vez sus virtudes y defectos. Por un lado, le permite tejer estrechos vínculos entre los miembros de la ALBA, que se comprometen mutuamente en foros regionales, así como con

potencias extrahemisféricas, que los valoran como aliados en la región. Sin embargo, por otro lado, este factor parece condenarlo a un escaso alcance regional, cuando otros países del giro a la izquierda ven en la retórica bolivariana una fuente de inestabilidad y desconfianza (Argentina, Uruguay, Chile y Brasil).

V. El sudamericanismo neodesarrollista

El sudamericanismo neodesarrollista, liderado por Brasil, es el otro relato considerado, de tono más moderado y conciliador. El antagonismo dependencia/autonomía que postula es menos confrontativo que el antagonismo imperialismo/soberanía del bolivarianismo. Asimismo, su horizonte de construcción sudamericano evita la intromisión en el Caribe y Mesoamérica, histórico *hinterland* estadounidense, así como la competencia con México, mayor potencia regional alineada con EE. UU.

Esto permite generar mayores consensos en la región, a partir del compromiso histórico brasileño con el desarrollo, la autonomía y la superación de la dependencia. Ello es destacado por Lula en la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (antecedente de la Unasur): "Estamos reaprendendo as lições visionárias do saudoso Celso Furtado: 'para superar a dependência, devemos buscar respostas próprias para o desafio do desenvolvimento'" (Lula, III Cumbre Sudamericana, 08-xii-2004).

Esta resignificación de la herencia cepalina en el antagonismo del sudamericanismo es además proyectado hacia el conjunto de los países desarrollados (no solo hacia EE. UU.), cuyas políticas económicas atentan contra el desarrollo y generan dependencia. Este antagonismo difuso, así como su moderación (al no atribuir una intencionalidad deliberada al antagonista), permiten generar mayores consensos, aunque más débiles:

> Finalmente, el desarrollo y la igualdad están de regreso a la agenda de la región. No podemos aceptar que ciclos externos adversos y extravagancias del sistema financiero internacional hagan retroceder nuestros avances. Cepalinos como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto, Fernando Fajnzylber, Barros de Castro y mi querida profesora Maria da Conceição Tavares nos alertaron sobre esas trampas y nos mostraron alternativas (Dilma Rousseff, 34.° periodo de sesiones de la Cepal, 31-viii-2012).

Las diferencias del antagonismo del sudamericanismo con relación al bolivarianismo reflejan las diferencias del lulismo brasileño como movimiento político nacional con relación al chavismo venezolano. Mientras que este es en general considerado como un ejemplo prototípico de populismo (Laclau, 2006), el carácter partidario y moderado del primero hacen que se lo defina más bien como un tipo de socialdemocracia (Castañeda, 2006) o un movimiento reformista y gradualista (Singer, 2012).

En términos de la teoría del discurso, el discurso sudamericanista tal vez sea más un agonismo que un antagonismo. Esto es, una modalidad política específica que adopta el antagonismo como disputa entre diferentes proyectos hegemónicos, en el contexto de prácticas institucionalizadas "donde los oponentes no sean enemigos, pero adversarios entre los cuales exista un consenso conflictual" (Mouffe, 2013, p. 16). De este modo, "los adversarios luchan entre sí porque quieren que su interpretación de los principios se torne hegemónica, pero no se pone en cuestión la legitimidad del derecho de sus oponentes a luchar por la victoria en su postura" (Mouffe, 2013, p. 26).

Sin embargo, en las oratorias de los mandatarios brasileños igual se observa una contraposición al proyecto estadounidense para la región, que actúa como sustento para la articulación de demandas:

> A América do Sul é hoje uma região de paz, onde floresce a democracia. Todos os seus governantes foram eleitos em pleitos democráticos e com ampla participação popular. A instabilidade que alguns pretendem ver em nosso continente é sinal de vida, especialmente de vida política. Não há democracia sem povo nas ruas, sem confronto de ideias e de propostas. Tampouco há democracias sem regras e sem diálogo. Esses progressos nos campos econômico e sociopolítico nos conferem crescente projeção num novo mundo multipolar que se está constituindo. Por meio do exercício permanente do entendimento, afiançaremos a estabilidade regional e o desenvolvimento em bases solidárias (Lula, Reunión Extraordinaria de la Unasur, 23-v-2008).

El sudamericanismo inscribe así en su relato sobre la región las demandas por "paz", "democracia", "estabilidad" y "desarrollo", articuladas a partir de su antagonismo con el proyecto "dependiente" e injerencista que las potencias históricamente impulsan para la región. Es especialmente interesante la idea de "democracia popular" con "el pueblo en las calles", inscrita en el discurso sudamericanista a partir justamente de su contraposición a la democracia meramente procedimental que defiende el panamericanismo (aludida tangencialmente como "la inestabilidad que algunos pretenden ver en nuestro continente"). Pero la referencia a las reglas de juego igualmente remite al carácter agonista del sudamericanismo, distante del rupturismo populista bolivariano.

De todos modos, como surge de la formulación del antagonismo dependencia/autonomía, el sudamericanismo pone el énfasis en el desarrollo, que envuelve demandas por industrialización, soberanía energética, crecimiento económico, articuladas por ser equivalentes en su antagonismo frente a la amenaza proteccionista de los países desarrollados.

> Quando a escassez de alimentos ameaça a paz social em muitas partes do mundo, é em nossa região que muitos vêm buscar propostas. Temos consciência de nossas responsabili-

> dades globais, mas não abrimos mão de exercê-las de forma totalmente soberana. Não nos deixamos iludir, tampouco, pelos argumentos daqueles que, por interesses protecionistas ou motivações geopolíticas, se sentem incomodados com o crescimento de nossa indústria e de nossa agricultura e com a realização do nosso potencial energético. Uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro do poder no mundo, não em benefício de um ou de outro dos nossos países, mas em benefício de todos (Lula, Reunión Extraordinaria de la Unasur, 23-v-2008).

Con el PT, el liderazgo internacional brasileño denuncia las asimetrías del sistema internacional, integradas al discurso sobre el desarrollo, a diferencia de lo que sucedía en los anteriores gobiernos:

> Cardoso, especially in his first term, focused on strengthening alliances with developed countries rather than on questioning the international statu quo. Lula took a different approach, however, highlighting how asymmetric international structures were impeding development (Dauvergne y Farias, 2012, p. 907).

Por otra parte, la moderación del antagonismo en el discurso sudamericanista, interpretada en términos de agonismo, hace que la relación de exclusión frente a EE. UU. se reduzca a la pretensión de un espacio autónomo donde construir un proyecto hegemónico alternativo:

> Quem sabe fosse o caso de pensarmos, em uma reunião convocada pela Unasul, a gente convocar o Obama para discutir essa questão dos Estados Unidos e América Latina, porque as informações que nós temos é que ainda existem embaixadores que se metem em eleições de outros países. Essa quarta frota nos preocupa profundamente, por conta do pré-sal. E eu acho que nós deveríamos discutir esse compromisso nosso diretamente com o governo americano, diretamente com eles. (…). A mim, como presidente do Brasil, incomoda

> esse clima de inquietação no nosso continente, me incomoda (Lula, III Reunión del Consejo de Jefes de Estado y Gobierno de la Unasur, 10-viii-2009).

Así, la autonomía, definida a partir del agonismo frente a EE. UU., permite articular en el espacio sudamericano las demandas por paz, soberanía sobre los recursos y no injerencia en asuntos internos, alcanzando a la totalidad de los países de la región. La consigna de Sudamérica como "zona de paz", impulsada por Brasil en la Unasur, es una de las reivindicaciones que logra mayor consenso en la organización, alcanzando a países como Perú o Chile, que están alineados con EE. UU. en otros aspectos y que no adhieren al neodesarrollismo.

El discurso sudamericanismo neodesarrollista también tiene virtudes y defectos, frecuentemente atribuidos al liderazgo regional brasileño. Por un lado, debido a que es menos confrontativo, genera consensos, asignando un lugar central a las demandas por paz, desarrollo y autonomía, sobre las que existe un relativo acuerdo regional. Por otro lado, la moderación en su confrontación con el panamericanismo, aún hegemónico, es un fiel reflejo del tibio liderazgo brasileño, que no avanza lo necesario en aportar soluciones a los problemas de la región.

VI. Conclusiones y perspectivas

Observamos cómo el bolivarianismo y el sudamericanismo neodesarrollista irrumpen a comienzos del siglo XXI como discursos que intentan hegemonizar el descontento popular generalizado de los 90. Para ello, se proyectan regionalmente a partir de su antagonismo frente a EE. UU., articulando demandas insatisfechas presentes en el espacio social regional y proponiendo dar un nuevo sentido a la identidad internacional latinoamericana.

Ambos son originales en cuanto a los desafíos a la histórica hegemonía panamericana en el plano regional, a diferencia de otras tentativas rupturistas del siglo XX, restringidas a los ámbitos domésticos, sin mayor proyección regional. En tal sentido, la teoría del discurso parece ser un marco pertinente para mostrar la lógica estructural a través de la cual se configura un discurso, se elabora un relato alternativo, que intenta desafiar al orden hegemónico en crisis. Asimismo, siguiendo a la literatura sobre hegemonía mundial y regional, las organizaciones internacionales son una herramienta importante en esta disputa hegemónica.

Sin embargo, como fue matizado en el análisis de ambos discursos, hay limitaciones que acaban limitando u obturando sus capacidades hegemónicas efectivas, ya sea por un déficit de extensión –porque muchos actores regionales no acaban de identificarse con su relato, en el caso del bolivarianismo–, o por un déficit de intensidad –cuando los consensos no generan compromisos fuertes de largo plazo con el proyecto, en el caso del sudamericanismo–.

De todos modos, el fracaso parcial de estos discursos en su disputa hegemónica con el panamericanismo no debe impedir valorar aprendizajes de ambas experiencias. Por un lado, los avances en derechos dejan a una comunidad latinoamericana a la que no será sencillo retrotraer a situaciones históricas de vulnerabilidad y exclusión. Por otro lado, la articulación entre diversas situaciones nacionales supone aprendizajes irreversibles en torno a la construcción de autonomía. Ambos aspectos deben ser incorporados si se espera que la región logre una inserción virtuosa en un nuevo sistema internacional.

Bibliografía

Anderson, P. (2016). "Los herederos de Gramsci". *New Left Review*, 100, pp. 79-110.

Arditi, B. (2008). "Arguments about the left turn in Latin America. A post-liberal politics?". *Latin American Research Review*, (43), p. 3.

Bresser-Pereira, L. C. (2007). "El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional". *Economía Unam*, (4), p. 10.

Briceño Ruiz, J. (2010). "From the South American free trade area to the Union of South American Nations: The transformations of a rising regional process". *Latin American Policy*, *1* (2), pp. 208-229.

Briceño Ruiz, J. (2014). "El ALBA: una discusión de su modelo, sus resultados y sus perspectivas". En A. Serbin, L. Martinez, H. Ramanzini Jr. (coords.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, (10), pp. 151-178.

Cameron, M. (2009). "Latin American's left turns: beyond good and bad". *Third World Quarterly, 30* (2), pp. 331-347,

Carrión Mena, F. (2014). "Washington and the New South American Regionalism". En Vivares, E. *Exploring the New South American Regionalism.* Surrey: Ashgate.

Castañeda, J. (2006). "Latin America's Left Turn". *Foreign Affairs*, 85 (3), pp. 28-43.

Chodor, T. y McCarthy-Jones, A. (2013). "Post-Liberal Regionalism in Latin America and the Influence of Hugo Chávez". *Journal of Iberian and Latin American Research*, *19* (2), pp. 211-223.

Cox, R. (2014). "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales". *Relaciones Internacionales*, (24), pp. 129-162.

Dauvergne, P. y Farias, D. B. L. (2012). "The rise of Brazil as global development power". *Third World Quarterly*, 33 (5), pp. 903-917.

Dallanergra Pedraza, L. (1994). *Relaciones políticas entre Estados Unidos y América Latina, ¿predominio monroísta o unidad americana?* Buenos Aires: SE.

French-Davis, R. (2006). *Reformas para América Latina. Después del fundamentalismo neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI-Cepal.

Farer, T. J. (1985). "Contadora: The Hidden Agenda". *Foreign Policy*, (59), pp. 59-72.

Gramsci, A. (1973). *Antología*. La Habana: Ed. Ciencias Sociales.

Gudynas, E. (2011). "Buen vivir: germinando alternativas al desarrollo". *América Latina en Movimiento*, 462.

Hellinger, D. (2006). "Tercermundismo y chavismo". *Cuaderno Venezolano de Sociología*, 15 (1-2), pp. 323-342.

Hernández, D. (2012). "El ALBA, la nueva gramática de las relaciones interamericanas y el proyecto de construcción hegemónica". En Instituto Cubano del Libro (comp.). *Pensar a Contraccorriente X*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

Jaguaribe, H. (1973). *Desarrollo económico y político.* México: FCE.

Kuwayama, M. y Rosales, V. (2012). *China y América Latina y el Caribe: hacia una relación económica y comercial estratégica*. Santiago: Cepal.

Lagos, M. (2006). "A apearse de la fantasía: Hugo Chávez y los liderazgos en América Latina". *Nueva Sociedad*, (205), pp. 92-101.

Laclau, E. (2006). "La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana". *Nueva Sociedad,* (205), pp. 56-61.

Laclau, E. (2010). *La razón populista***.** Buenos Aires: FCE.

Laclau, E. (2014). *Los fundamentos retóricos de la sociedad*. Buenos Aires: FCE.

Laclau, E. y Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista.* Madrid: Siglo XXI.

Leiva, F. I. (2008). "Toward a critique of Latin American neostructuralism". *Latin American Politics and Society*, 50 (4), pp. 1-25.

Lowenthall, A. (2006). "Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI". *Nueva Sociedad,* (206), pp. 63-77.

Manuelito, S. y Jiménez, L. F. (2011). "América Latina: sistemas financieros y financiamiento de la inversión. Diagnósticos y propuestas". *Revista Cepal*, (103), pp. 47-75.

Mouffe, C. (2013). *Agonística. Pensar el mundo políticamente.* Buenos Aires: FCE.

Nabers, D. (2003). "The social construction of international institutions: the case of ASEAN + 3". *International Relations of the Asia-Pacific,* 3 (1), pp. 113-136.

Nabers, D. (2008). "China, Japan and the Quest for Leadership in East Asia". *GIGA Working Papers*, p. 67.

Nolte, D. (2010). "How to compare regional powers: analytical concepts and research topics". *Review of International Studies*, 36 (4), pp. 881-901.

Panizza, F. (2008). *El populismo como espejo de la democracia*. Buenos Aires: FCE.

Panizza, F. (2008). "Fisuras entre populismo y democracia en América Latina". *Stockholm Review of Latin American Studies*, (3), pp. 81-93.

Panizza, F. (2009). "Nuevas izquierdas y democracia en América Latina". *Revosta Cidob D'afers Internacionals*, (85-86), pp. 75-88.

Pelleró, G. (2012). "¿Qué hay en la demanda? El poder transformador de la demanda por el matrimonio igualitario". *Debates y Combates*, 2 (3), pp. 119-136.

Romero, C. (2010). "La política exterior de la Venezuela bolivariana". En B. Sorj, S. Fausto (comps.). *América Latina: transformaciones geopolíticas y democracia.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Romero, M. T. y Cardozo, E. (2002). "Aproximación a la propuesta internacional de Hugo Chávez: las concepciones de democracia e integración". *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura,* 7 (1), pp. 153-173.

Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012). "The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America". En P. Riggirozzi y D. Tussie. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the Case of Latin America.* Estados Unidos: Springer.

Serbin, A. (2011). *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Singer, A. (2012). *Os sentidos do Lulismo*. São Paulo: Companhia das Letras.

Tussie, D. (1988). "La coordinación de los deudores latinoamericanos: ¿cuál es la lógica de su accionar?". *Desarrollo Económico*, 28 (109), pp. 67-88.

Weber, M. (1980). "Parlamento e governo na Alemanha reordenada". En M. Weber. *Os pensadores*. São Paulo: Abril Cultural.

Weber, M. (1982). *Escritos políticos*. Ciudad de México: Folios.

Weber, M. (1994). *Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva*. Brasilia: UnB.

El regionalismo suramericano después del "giro a la izquierda"

Balance y perspectivas de la Unasur

Daniele Benzi y Marco Narea

Resumen

El objetivo de esta ponencia es presentar los resultados de una investigación en curso sobre la Unión de Naciones Suramericanas. Esta investigación constituye la segunda etapa de un proyecto más amplio sobre los esquemas regionales surgidos en América Latina y el Caribe durante la primera década del siglo XXI. Después de haber realizado un balance de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) en un trabajo anterior, el presente estudio analiza los avances, problemas y desafíos de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) a la luz de la crisis y/o reflujo de los gobiernos "progresistas" que más impulsaron este organismo, por un lado, y de la actual coyuntura mundial que está repercutiendo negativamente en la región, por el otro. La tercera y última fase del proyecto será dedicada al estudio de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Bajo un enfoque de economía política global y acercamiento histórico-sociológico anclados a una perspectiva crítica del conocimiento, el propósito específico de la investigación es realizar un balance del desempeño de los doce Consejos Sectoriales de la Unasur durante el periodo 2008-2016, contextualizados en el marco de los debates sobre la economía política del desarrollo regional y de los

proyectos de corte "progresista" ensayados en la mayoría de los Estados miembros. A partir de esta aproximación, analizamos al unísono los distintos procesos sociopolíticos y económicos pertinentes, manteniendo un diálogo bidireccional entre las dimensiones nacional, regional y global para interpretar las dinámicas que han influido y que influyen actualmente en el desenvolvimiento de la Unasur. El desarrollo de la investigación se sustenta en la minuciosa revisión de los documentos oficiales y de la literatura de referencia, y en los resultados de las entrevistas realizadas a funcionarios del organismo en la sede en Quito.

Palabras clave

Unasur; ciclo progresista; consejos sectoriales.

I. Introducción

A diferencia de lo que promete el resumen precedente, más que los resultados de una investigación acabada, vamos a compartir el esquema general, los ejes de análisis y algunas hipótesis de una investigación actualmente en curso titulada "El regionalismo suramericano después del giro a la izquierda. Balance y perspectivas de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)". Huelga decir que todo comentario, observación y, por supuesto, crítica serán muy bienvenidos.

Se trata de la segunda etapa de un proyecto más amplio sobre los esquemas surgidos en América Latina y el Caribe durante la primera década del siglo XXI. En la primera etapa, Daniele Benzi (2017) se dedicó al estudio del ALBA-TCP. Los resultados de este trabajo están recogidos en el libro *ALBA-TCP. Anatomía de la integración que no fue*. La tercera fase del proyecto, aunque lo estamos dudando cada vez más, sería dedicada al estudio de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Como ya hicimos con la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), también en el caso de la Unasur la idea es bastante sencilla: analizar los avances, problemas y desafíos de este esquema desde una perspectiva no disciplinaria de relaciones internacionales, ni enfocada exclusivamente en la economía política internacional más o menos "heterodoxa" de los "regionalismos post", ni mucho menos en la perspectiva de la "gobernanza regional". Tratamos de trabajar desde un ángulo lo más posible cercano a la economía política global y en diálogo constante con la sociología histórica, las teorías sociales críticas y en particular con la rica tradición del pensamiento crítico latinoamericano. En otras palabras, una perspectiva académicamente muy rigurosa pero claramente de izquierda, "radical" en opinión de algunos (nosotros no la consideramos tal), pero también totalmente independiente de la postura de cualquier gobierno o enfoque partidario o movimentista.

El propósito específico de la investigación es realizar un balance del desempeño de la Unasur y de sus doce Consejos Sectoriales, especialmente de aquellos más activos, durante el periodo 2008-2017, contextualizados en el marco de la geopolítica y de la economía política regional y de los proyectos de corte "progresista" ensayados en la mayoría de los Estados miembro. Es decir, tratamos de analizar de manera conjunta los distintos procesos sociopolíticos y económicos pertinentes manteniendo en diálogo las dimensiones nacional, regional y global.

Ahora bien, ya que de manera muy lamentable también en el caso de la Unasur probablemente estamos hablando de otro "elefante blanco" (Natanson, 2017), se trata de analizar seriamente y con profundidad analítica, desde una perspectiva de izquierda y latinoamericanista, las "frustraciones" con la integración (Katz, 2016) que muchos de nosotros sentimos, intentando también desmitificar lo que para el neofuncionalismo o el institucionalismo neoliberal y modernizador sería el "malentendido latinoamericano" (Malamud, 2016).

II. Crisis hegémonica y (des)orden multipolar

A principios de los años 90, en los primeros años de la posguerra fría, un campeón del internacionalismo cosmopolita liberal como Jonh G. Ruggie escribía que "los tiempos de cambio también son tiempos de confusión, las palabras pierden su significado habitual y nuestros pasos se vuelven inseguros ahí donde antes nos movíamos con familiaridad" (Ruggie, 1994, p. 553). En la misma época, el historiador marxista británico Eric Hobsbawm afirmaba en las conclusiones de su celebrado *Historia del siglo XX* que:

> El siglo XX corto acabó con problemas para los cuales nadie tenía, ni pretendía tener, una solución. Cuando los ciudadanos de fin de siglo emprendieron su camino hacia el tercer milenio a través de la niebla que les rodeaba, lo único que sabían con certeza era que una era de la historia llegaba a su fin. No sabían mucho más (Hobsbawm, 1996, p. 552).

Casi un cuarto de siglo después, tras la ilusoria estabilización de la segunda mitad de los "rugientes" 90 (Stiglitz, 2004) –cuando el "fin de la historia" (Fukuyama, 1992) y la "utopía del mercado total y el poder imperial" (Lander, 2002) parecieron por un momento hacerse realidad a escala planetaria con el triunfo de la "globalización"–, ahora sabemos que la confusión y la incertidumbre están redobladas. Son la cifra dominante de nuestra época y de este momento histórico. Y se trata de una confusión y de una incertidumbre que abarcan a la geopolítica, a la economía mundial y al medio ambiente por iguales, así como a la esfera política, social y cultural de diferentes regiones del globo y sociedades nacionales y –lo que es más notable quizás–, ciertamente y de manera aguda, de todas las occidentales.

Siguiendo en lo fundamental a autores como Arrighi (2007), Wallerstein (2013), Harvey (2003, 2005) y Streeck (2014, 2016), entre otros, la hipótesis o interpretación macro que desde hace bastante tiempo guía nuestro trabajo

es que el orden liberal de posguerra, liderado por la hegemonía de Estados Unidos, ha entrado en una etapa de crisis terminal. Se trata de una crisis que empieza a finales de los años 60 y madura en los 70. Una crisis que, sin embargo, encontró una salida muy exitosa, aparentemente, en la globalización neoliberal como proyecto político-ideológico de reestructuración del capitalismo mundial. Lo que la vuelve terminal, sin embargo, son el rotundo fracaso del "proyecto para un nuevo siglo americano" encabezado por los gobiernos neoconservadores de George W. Bush, que no pudo ser revertido por Obama, y el estallido de la crisis financiera comenzada en 2007.

La segunda hipótesis, correlata a la primera, es que, a pesar del "ascenso chino" y de las sirenas alrededor de un "siglo asiático", hasta la fecha desafortunadamente no se vislumbra ninguna alternativa de orden global viable o menos inestable del interregno actual. Más bien, esta fase de "desorden mundial" o "caos sistémico" (Silver y Arrighi, 2011; Wallerstein, 2013) está destinada a perdurar todavía. Dicho de otro modo, nos encontramos en medio de una crisis histórica en el sentido gramsciano, que para muchos y muchas, lamentablemente, es y será dolorosa. Y se trata de una crisis que, para algunos, también tiene que ver, nada más y nada menos, que con el futuro del capitalismo como sistema histórico-civilizatorio en el momento que ha alcanzado plenamente una dimensión planetaria (Wallerstein *et al.*, 2013; Streeck, 2014; Moore, 2015; Li, 2015).

De acuerdo con Perry Anderson (2016), en medio de esta turbulencia, durante 10-15 años América Latina se presentó como "una excepción global [que ahora] está llegando a su fin y sin ninguna señal de cambio positivo en el horizonte". ¿En qué consistió esta excepción en verdad global? Como sostiene Anderson, aquí se articuló una larga tradición de luchas y acumulación de fuerzas frente al neoliberalismo con el bum de los *commodities* y el relativo alejamiento de Estados Unidos, lo que dio como resultado la coexistencia de movimientos sociales más o menos rebeldes

con gobiernos nacionales más o menos heterodoxos. Esto es bastante distinto de lo que ocurrió en otros países semiperiféricos y emergentes que, sin embargo, como ha notado Jorge Beinstein (2008), para bien y para mal volvieron a despertar nuestras ilusiones periféricas.

Ahora bien, en ese contexto asistimos a la reconfiguración de los esquemas de integración y del regionalismo que en la academia dio lugar a una olimpiada de adjetivaciones para caracterizarla. En el caso de la Unasur, para delinear un balance en cuanto bloque regional y agrupación de consejos sectoriales, es nuestra opinión que las cuestiones clave a tomar en cuenta, alrededor de algunos ejes de análisis que remiten a la geopolítica, a la economía política y a los factores institucionales, son esencialmente tres:

1. El tema del liderazgo regional, es decir, la proyección de Brasil y Venezuela, respectivamente, y sus relaciones recíprocas; su acogida o rechazo por parte de otros gobiernos y actores regionales y extraregionales (especialmente en los Estados Unidos).
2. El tema del patrón de acumulación y los modelos de desarrollo, es decir, el proceso y las consecuencias del neoextractivismo y de la reprimarización, que, en términos de economía política global, se pueden visualizar como un proceso bastante marcado de neoperiferización bajo signo progresista. Pero también las relaciones económicas entre países de la región.
3. Por último, el tema de la relación entre soberanía nacional, intergubernamentalismo, multilateralismo y supranacionalidad, pero no en abstracto, como hipótesis teórica o por imitación eurocéntrica, sino para bien y para mal desde las condiciones y características concretas de nuestra región.

Al final del día, desde la perspectiva crítica, la integración y el regionalismo son campos en disputa situados entre las particularidades sociohistóricas y geográficas de

una región y las trayectorias nacionales e internacionales de un sistema mundial capitalista. Aunque las conexiones no siempre sean evidentes, ambas responden tanto a patrones de cambio, evolución y continuidad propios de las relaciones políticas y geopolíticas entre distintos sistemas y subsistemas de poder nacional, regional y global, como a las dinámicas y los ciclos de reproducción y crisis de la acumulación capitalista a escala mundial.

Con estas coordenadas en mente, en las páginas que siguen proponemos algunas reflexiones iniciales sobre los Consejos Sectoriales más activos de la Unasur y un breve recuento de su actual crisis institucional.

III. Breve balance de los Consejos Sectoriales

Consejo de Defensa Suramericano (CDS)

El CDS es el consejo que ha recibido mayor atención académica y probablemente política. Las razones no son difíciles de entender:

1. surgió al calor de graves crisis bilaterales e internas con peligros de regionalización;
2. por primera vez los gobiernos de Suramérica decidieron "sentarse a hablar sobre una cuestión de interés común y sobre la cual nunca habían conversado: la defensa" (Ugarte, 2010, p. 30); y
3. aunque de manera relativamente discreta por la forma que finalmente asumió, su misma existencia puso en discusión las relaciones hemisféricas de seguridad y defensa heredadas de la Guerra Fría dictadas por Estados Unidos.

En las láminas presentadas se hace un recuento de las varias crisis (Angostura, Bolivia, bases militares de Estados Unidos en Colombia, intento de golpe en Ecuador y

golpe institucional en Paraguay), con un punto de inflexión importante a partir de la crisis venezolana y del golpe parlamentario en Brasil. Es decir, como mecanismo de respuesta rápida, la Unasur no resistió al cambio político de algunos gobiernos y a la falta de un líder regional potencial, ni siquiera consolidado, en un marco ya de crisis económica.

En la investigación estamos tratando de entender las problemáticas específicas del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) y de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) en la construcción de un pensamiento estratégico suramericano. Pero, por más que uno complejice el tema en términos conceptuales, teóricos y metodológicos como hicieron de manera excelente varios colegas sobre todo argentinos y brasileños, parece bastante claro que el quid de la cuestión radica esencialmente en dos elementos estrechamente ligados: lo que Pablo Celi llama la "inercia del sistema interamericano" (Celi, 2014, p. 14), en donde tal vez se podría hablar de resiliencia, empleando un término más de moda, en lugar de inercia; y la evolución histórica y el rol político de las Fuerzas Armadas en el continente y en específico en cada país.

Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)

El IIRSA-COSIPLAN es el eje de la Unasur más antiguo y que más continuidad ha tenido. Desde la perspectiva crítica y de izquierda, su problemática se resume en la pregunta que puso François Perroux (1966) hace más de 50 años y que Edgardo Lander (2004) retomó en un artículo de 2004: "¿Integración de qué? ¿Para quién?". ¿Una integración a la medida de los mercados, como sugirió Zibechi (2006)? ¿Una interconexión sin integración, según Honty (2006; retomada por Zibechi, 2015)?

En particular, aquí la cuestión interesante por investigar es la convergencia y articulación específica de intereses entre algunos sectores empresariales y financieros brasile-

ños con el proyecto geopolítico del lulismo, el afán extractivista de otros gobiernos progresistas y las líneas trazadas durante el auge del "regionalismo abierto" y nunca renegadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la antigua Corporación Andina de Fomento, ahora Banco del Desarrollo de América Latina (CAF), y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). A pesar de las resistencias iniciales, también Chávez al final se compró ese proyecto que, como bien vienen diciendo varios colegas desde hace más de 10 años, implica una "reforma estructural del territorio" (Dávalos, 2011) bajo el supuesto de los "vacíos demográficos" y de las "tierras disponibles" (Porto-Gonçalves y Quental, 2012) como dispositivos clave de la "racionalidad neoliberal". Está por demás decir que ello creó fisuras insanables, especialmente en Bolivia y Ecuador, entre gobiernos progresistas y movimientos sociales.

Ahora, uno de los principales argumentos a favor de los Ejes de Integración y Desarrollo es que incentivarían el comercio intrarregional y la formación de cadenas regionales de valor, pero este no ha sido el caso hasta el momento. A través de los ejes, circulan principalmente materias primas tales como petróleo, hierro, soya y cobre, con un porcentaje de comercio extrarregional que supera el 80 % (OCDE, Cepal y CAF, 2013, p. 150).

La otra cuestión es que la CAF y el FONPLATA, pero sobre todo el BID, desempeñan un rol político clave en el COSIPLAN como ideólogos y actores clave, son consultores "técnicos" (elaboran los estudios de viabilidad técnica, económica, financiera y jurídica, las metodologías, etc.) y al mismo tiempo son financiadores importantes junto con el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Ahí se entiende por qué por detrás de la retórica del desarrollo sustentable y toda la parafernalia discursivo-conceptual-metodológica que a menudo la acompaña, según el propio Sistema de Información de Proyectos del COSIPLAN, más de la mitad de los proyectos en

cartera y de la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración, en distinta fase de desarrollo, no tienen licencia ambiental. En muchos documentos, además, básicamente el foco está puesto en el potencial comercial extractivo de los territorios a conectar.

Consejo Energético Suramericano (CES)

Este Consejo estuvo marcado desde el principio por la proyección de la política energética de Brasil y Venezuela en Suramérica. Más allá de importantes cooperaciones bilaterales disfrazadas discursivamente de integración, especialmente aquellas encabezadas por Venezuela, el CES surgió en el marco de un escenario de desencuentros y, a veces, de tensiones en el periodo 2004-2007.

Así fue por el Gran Gasoducto del Sur mientras Lula firmaba con Bush un memorándum sobre biocombustibles y, a los pocos días, Argentina, Bolivia y Venezuela intentaban dar vida a la Organización de Países Productores y Exportadores de Gas de Suramérica (OPPEGASUR). Sucesivamente, el descubrimiento del Presal dio un vuelco a la política energética de Brasil.

Así se entiende por qué el CES es el único consejo sectorial de la Unasur que se creó previo a la constitución del bloque suramericano, pero que hoy en día no cuenta con un Estatuto y no ha logrado ni de lejos consensuar un Tratado Energético Suramericano. Ello, de alguna manera, parecería el resultado de la incapacidad de Venezuela de generar mecanismos de consenso, y del desinterés de Brasil en el CES, como nos confirmó recientemente un funcionario de la Unasur en Quito.

Consejo de Salud Suramericano (CSS)

Este Consejo ha logrado avances como parte del diseño de una agenda regional en salud en gran medida ligado a la creación del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud

(ISAGS). Desde su creación, el ISAGS ha venido trabajando activamente en la difusión de conocimientos en salud y en la formación de recursos humanos de alto nivel, tal como se expresa en la publicación de libros y en la organización de cursos, talleres y seminarios dictados principalmente por investigadores suramericanos vinculados a instituciones u organismos públicos.

Sin embargo, si, por un lado, la generación de "una corriente de pensamiento sanitario suramericano crítico, que supere las fronteras del conocimiento habituales" (Giovanella y otros, 2012, p. 65), ha sido relativamente exitosa, por el otro, el "avance en la construcción de sistemas públicos universales, integrales y equitativos en nuestra región" (Giovanella *et al*., 2012, p. 65), en términos de formulación de políticas y estrategias regionales, ha sido muy débil.

Por otro lado, un logro importante que diferencia el CSS del resto de consejos es el haber consensuado, en reiteradas ocasiones, posiciones comunes ante la Asamblea Mundial de la Salud (AMS) de la Organización Mundial de la Salud (OMS), aunque no una representación formal como la Unión Aricana (UA), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la Unión Europea (UE) (Faria, Giovanella y Bermudez, 2015). Desde la 63.° AMS en 2010 hasta la 69.° AMS en 2016, la Unasur presentó un total de 35 posiciones comunes, de las cuales 14 giraron en torno a medicamentos (ISAGS, 2017a, p. 9). No obstante, esta posición conjunta se vería interrumpida en la 70.° AMS en 2017 por falta de consensos.

Otro de los logros indudables de este consejo ha sido la creación en 2016 de un banco de precios de medicamentos cuyo objetivo es aumentar el poder de negociación de los gobiernos frente a las grandes farmacéuticas para generar ahorros anuales estimados en cientos de millones de dólares (ISAGS, 2017b, p. 37). Su puesta en marcha, sin embargo, estaría en la fase de actualización de la base de

datos (Bueno, 2017, p. 3), debido a la suspensión de actividades de varios Estados miembros del organismo, como se indicará más adelante.

Finalmente, aún estamos investigando el papel que juega la maquinaria de la "Cooperación estructurante" en salud de Brasil. En 2009, se estableció la Agenda de Salud Suramericana/Plan de Trabajo 2009-2010. Se identificaron cinco áreas temáticas, una de ellas, la quinta, es la del "desarrollo y gestión de recursos humanos en salud", coordinada por Brasil (de aquí viene la propuesta del ISAGS). En 2010, se aprobó el Plan Quinquenal del CSS 2010-2015. El presupuesto aprobado para el plan fue de 14.476 millones, de los cuales 10.555 millones se destinaron solo al área coordinada por Brasil. El financiamiento no vino de Unasur, sino del Ministerio de Salud y de la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz) de Brasil.

Otros Consejos Sectoriales

Respecto al resto de consejos sectoriales, aunque de manera diferenciada, según nuestros primeros acercamientos estos vienen manifestando desde hace algunos años problemas de funcionamiento que se expresa en el bajo grado de cumplimiento de objetivos, en la centralidad de talleres, cursos, seminarios, etc., frente a actividades como la discusión de estrategias y políticas comunes, incumplimiento en la entrega de información por parte de los Estados miembros, y progresiva ausencia de varias delegaciones a las reuniones, que, en reiteradas ocasiones, terminaron adoptando un carácter "informal" debido a la falta de *quorum*. A ello se le suma el recurrente problema de disponibilidad de documentación oficial. Ahora, hay que dejar claro que, si bien estos problemas podrían haberse acentuado, ellos son sin duda anteriores a la llegada de gobiernos de derecha por vía electoral o golpista.

IV. Crónica de una Secretaría General acéfala

Son dos los puntos sobre los que se intenta leer la crisis actual de la Unasur: por un lado, está su incapacidad de solucionar los conflictos regionales más recientes, y, por el otro, está la acefalía de la Secretaría General (SG). Aquí vamos a hablar solo del segundo tema.

En resumidas cuentas, el relato de la falta de un secretario general es la siguiente: el mandatario argentino Mauricio Macri tomó la posta a finales de febrero de 2017 al anunciar como candidato al embajador de Argentina en Chile José Octavio Bordón. El asesor presidencial de Macri, Ernesto Sanz, afirmó que "el gobierno argentino inteligentemente está apuntando a liderar el bloque latinoamericano" (*Página 12*, 2017).

Ello no conformaba una mera retórica sin sentido, ni mucho menos una acción política al azar. Pues, durante la reunión extraordinaria del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (CMRE) que se llevó a cabo en Quito en ocasión de la salida oficial de Samper, la entonces canciller de Argentina Susana Malcorra hacía explícita la visión argentina del organismo regional al indicar: "El comercio intrarregión no ha crecido, la inversión directa tampoco, estas son las cosas que hacen la diferencia y sobre las cuales tenemos que hacer un fuerte énfasis" (Télam, 2017a). Si a ello le agregamos el hecho de que la Presidencia Pro Témpore (PPT) de la Unasur ejercida por Venezuela estaba próxima a culminar, lo cual implicaba que Argentina la ejercería a continuación, la postulación de un candidato argentino se encontraba entre bambalinas de un gobierno que no pasaba por alto la oportunidad de extender su visión de "volver al mundo" hacia la Unasur.

A pesar del ímpetu inicial, a casi dos meses de la salida oficial de Ernesto Samper y a uno de la propuesta de Argentina, el candidato de Macri no contaba con el consenso de todos los mandatarios suramericanos, por lo que la SG de la Unasur seguía acéfala. Frente a ello, y considerando

que el Tratado Constitutivo y el Reglamento General no establecen norma alguna respecto al periodo de transición entre un secretario general y otro, el CMRE resolvió, el 23 de marzo de 2017, designar al jefe de gabinete Yuri Chillán en apoyo de la jefa de Oficina de Administración y Talento Humano Dolly Arias como ordenadores primario y secundario de gastos y ordenadores de pago para garantizar la continuidad en el funcionamiento de la SG; la no contratación ni despido del personal de la SG salvo autorización del CMRE; la rendición de cuentas mensual en materia presupuestaria y financiera; y la autorización previa por parte del CMRE de cualquier viaje de funcionarios y representantes de la SG (Unasur, 2017).

A pocos días de la aprobación de esta resolución, el 5 de abril Susana Malcorra afirmó, durante una rueda de prensa en el Palacio de San Martín:

> Una de las cosas que queremos hacer es volver a las bases de la idea original de la Unasur. (…). La unión fue lanzada pensando que había que integrar la infraestructura para propiciar el aumento del comercio intrarregión y el aumento a la inversión directa en la región. Pero encontramos con que ha habido mucha dialéctica de integración, pero poca práctica" (Télam, 2017b).

Así, la ministra de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina reiteraba la visión del Gobierno argentino sobre la Unasur.

Acto seguido, Argentina asumió las funciones de la PPT de la Unasur el 18 de abril, hecho que haría explícito los resquemores de la entonces canciller de Venezuela Delcy Rodríguez al apuntar en contra de la visión argentina: "Los gigantes del sur no pensaron en Unasur como una empresa constructora, los gigantes del sur fue una segunda oleada de independencia que retomó la bandera de libertad y solidaridad" (Sputnik, 2017).

Sea como fuere el choque entre estas visiones sobre el bloque suramericano, la región presenció por primera vez la asunción de la PPT de un gobierno de derecha y neoliberal cuya tarea era buscar el consenso de los Estados miembros para su candidato a la SG.

La ocasión para buscar una salida al *impasse* fue la envestidura del presidente de Ecuador Lenin Moreno el 24 de mayo en Quito. Para entonces, se esperaba una "cumbre informal" para debatir, entre otras cosas, la candidatura de José Octavio Bordón. Ello se debía a que el candidato argentino contaba con el apoyo de Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay, a los que se podría sumar Guayana y Surinam. Como tal, frente a la oposición no expresa de Venezuela, la aprobación por parte de Bolivia y Ecuador –quienes no se habían pronunciado todavía– podía jugar un rol clave para persuadir a Venezuela y lograr así el consenso total. Sin embargo, la altura de Quito le jugó una mala pasada al presidente argentino, quien tuvo que cancelar dicha reunión por no sentirse en condiciones de salud apropiadas (Cagnacci, 2017; El Día, 2017; Niebieskikwiat, 2018). Así, sin una cumbre de Unasur convocada por la PPT de Argentina, la opción Bordón, que, dicho sea de paso, rompía con la tradición de expresidentes o excancilleres a la SG, quedó en un limbo político.

Ahora bien, es usual encontrar explicaciones por la falta de un secretario general que aluden a roturas del consenso regional tras el "giro a la derecha" o a trabas propias del mecanismo del consenso. Varias fuentes comentaron que, desde antes de la salida de Samper de la Secretaría, una de las preocupaciones de Venezuela había sido que el nuevo secretario fuera otro Almagro, por lo que los cancilleres de este país, de Ecuador y Samper se reunieron para acordar una suerte de Secretaría General *de facto* que estaría a cargo del jefe de gabinete Yuri Chillán y del director de Asuntos Políticos y Defensa Mauricio Dorfler, quien fue vicecanciller boliviano y acompañó el proceso de diálogo en Venezuela.

Hubo varias polémicas: primero, ¿por qué designar al jefe de gabinete cuando su cargo no estaba normado por el Reglamento General de la Unasur?; además de esto, el Reglamento General señala que, en ausencia del secretario, el director más antiguo asumiría el cargo, y este no fue el caso.

La acefalía de la Secretaría General, la falta de una respuesta conjunta a la crisis en Venezuela y los problemas administrativos en la sede del bloque llevarían al Gobierno argentino a plantearse el retiro de la Unasur en diciembre de 2017.

Si bien es cierto que la experiencia histórica en la región apunta a que "es mucho más sencillo dejar a un mecanismo regional en coma inducido que retirarse, denunciarlo o disolverlo" (Comini, 2018), las alarmas se encendieron el 18 de abril de 2018, al día siguiente del traspaso oficial de la Presidencia Pro Témpore de Argentina a Bolivia, cuando Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú enviaron una carta a la embajada de Bolivia en Ecuador, en la que anunciaban la suspensión de sus actividades en el organismo hasta que se lograra designar un nuevo secretario general.

Los pronunciamientos individuales de los signatarios de la carta no se hicieron esperar. Las quejas que unos meses antes había argumentado Argentina cuando se refirió a una Unasur demasiado "bolivariana", a las trabas en el mecanismo de consenso y al perfil demasiado politizado y elevada carga económica del bloque (ibídem) harían eco en las cancillerías de los autosuspendidos. Se habló así de una "situación de parálisis", de la "incapacidad y falta de voluntad", de una "fractura ideológica", del "desperdicio de oportunidades y de dinero" y de una Unasur como "tribuna de discusión ideológica y política" (RPP, 2018; Sputnik, 2018; Ampuero, 2018; Giuliano, 2018; Niebieskikwiat, 2018). El resto de las cancillerías solo pudo limitarse a pronunciar comunicados de apoyo al organismo suramericano (*La Prensa*, 2018).

Desde finales de abril hasta el día de hoy, la Presidencia Pro Témpore de Bolivia ha buscado sin éxito alguno convocar una reunión de cancilleres para resolver semejante *impasse* institucional. La agenda regional que con gran ímpetu pretendía ejecutar Bolivia, una agenda centrada en impulsar la construcción de un tren bioceánico, promover su modelo antidroga y darle razón de ser al Parlamento de la Unasur (Ariñez, 2018a, 2018b), que, dicho sea de paso, cuenta ya con una sede en Cochabamba que le costó 65 millones de dólares a Bolivia (*El Deber*, 2018), no ha podido trascender siquiera al plano del debate político regional. La cuestión parece complicarse aún más ante la posibilidad del cierre de la sede del organismo en Quito (Telesur, 2018) y la cesación de pagos prevista para el último trimestre del año (Unasur, 2018).

V. Conclusiones

Durante la década dorada de los gobiernos "progresistas", la Unasur fue creada como expresión del consenso sobre un regionalismo suramericano. Sin embargo, ante el escenario actual del "fin del ciclo" nos preguntamos: ¿implica también acaso la rotura de este consenso? Sin duda alguna. La falta de liderazgo regional en el bloque, los problemas y límites señalados de los Consejos Sectoriales que se han exacerbado con el fin del super ciclo de los *commodities* y, por último, la actual crisis institucional no expresan sino una parálisis generalizada de la Unasur.

Bibliografía

Ampuero, R. (2018). "Política exterior: redefiniendo coordenadas". *El Mercurio*, 6 de mayo de 2018. Disponible en: <http://bit.ly/2oSQpRz> [fecha de consulta: 8/7/2018].

Anderson, P. (2016). "Crisis en Brasil". *La Línea de Fuego*, 10 de mayo de 2016. Disponible en: <https://bit.ly/2k7mFyD> [fecha de consulta: 24/6/2018].

Ariñez, R. (2018a). "Integración y respeto a la soberanía, las dos metas de Bolivia en la presidencia de Unasur y Celac". *La Razón*, 16 de abril de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2qAWCzK> [fecha de consulta: 8/7/2018].

Ariñez, R. (2018b). "Bolivia quiere relanzar Unasur para impulsar el tren bioceánico y promover su modelo antidroga". *La Razón*, 18 de abril de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2JVrS4w> [fecha de consulta: 8/7/2018].

Arrighi, G. (2007). *Adam Smith in Beijing. Lineages of the Twenty-First Century*. Nueva York: Verso.

Beinstein, J. (2008). "En el comienzo de la segunda etapa de la crisis global". *América Latina en Movimiento*, 11 de febrero de 2008. Disponible en: <https://bit.ly/2mJgG3J> [fecha de consulta: 24/6/2018].

Benzi, D. (2017). *Anatomía de la integración que no fue. Estudio del ALBA-TCP*. Buenos Aires: UASB/ Imago Mundi.

Bueno, F. (2017). "Un espacio de consenso". *Salud al Sur*, 11, pp. 3-5.

Cagnacci, C. (2017). "Ecuador, la llave para destrabar la designación de Bordón en la Unasur". *Adelanto 24*, 18 de abril de 2017. Disponible en: <http://bit.ly/2VploRq> [fecha de consulta: 8/7/2018].

Celi, P. (2014). "Dilemas y perspectivas de la autonomía estratégica suramericana en seguridad y defensa regional". En C. Niño (ed.). *Anuario 2014 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe,* pp. 1-16. Bogotá: FESCOL.

Comini, N. (2018). "Argentina, Unasur y un camino errado". *Página 12,* 3 de enero de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2k7FO3q> [fecha de consulta: 7/7/2018].

Dávalos, P. (2011). *La democracia disciplinaria. El proyecto posneoliberal para América Latina*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.

El Deber (22 de abril de 2018). "La sede del Parlamento de Unasur ya está siendo utilizada". Disponible en: <https://bit.ly/2kxkF2M> [fecha de consulta: 7/7/2018].

El Día (25 de mayo de 2017). "Macri se descompensó en Ecuador y canceló todas sus actividades". Disponible en: <https://bit.ly/2lDpzvg> [fecha de consulta: 2/7/2018].

Faria, M.; Giovanella, L. y Bermudez, L. (2015). "A Unasul na Assembleia Mundial da Saúde: posicionamentos comuns do Conselho de Saúde Sul-Americano". *Saúde Debate,* 39 (107), pp. 920-934.

Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Nueva York: The Free Press.

Giovanella, L.; Ruiz, G.; Feo, O.; Tobar, S. y Faria, M. (2012). "Sistemas de Salud en América del Sur". En *Sistemas de Salud en Suramérica: desafíos para la universalidad, la integralidad y la equidad*, pp. 21-69. Río de Janeiro: ISAGS.

Giuliano, P. (2018). "Brasil da un vuelco a su política exterior con salida de la Unasur". *El Telégrafo*, 26 de abril de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2HsoooE> [fecha de consulta: 8/7/2018].

Harvey, D. (2003). *The New Imperialism*. Nueva York: Oxford University Press.

Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Nueva York: Oxford University Press.

Hobsbawm, E. (1996). *Historia del siglo XX. Historia del mundo contemporáneo*. Buenos Aires: Crítica.

Honty, G. (2006). "Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra". *Nueva Sociedad*, (204), pp. 119-135.

ISAGS (2017a). "Unasur en la AMS". *Salud al Sur*, (6), p. 9.

ISAGS (2017b). *Informe Anual 2016*. Río de Janeiro: ISAGS.

Katz, C. (2016). "Desenlaces del ciclo progresista". *La Haine*, 25 de enero de 2016. Disponible en: <https://bit.ly/2kmXckW> [fecha de consulta: 24/6/2018].

La Prensa (8 de julio de 2018). "Venezuela, Ecuador y Uruguay pidieron defender la Unasur". Disponible en: <https://bit.ly/2lCn9wY> [fecha de consulta: 8/7/2018].

Lander, E. (2002). "La utopía del mercado total y el poder imperial". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 8 (2), pp. 51-79.

Lander, E. (2004). "¿Modelos alternativos de integración? Proyectos neoliberales y resistencias populares". *OSAL,* 5 (15), pp. 5-56.

Li, M. (2015). *China and the Twenty-first-Century Crisis*. Londres: Pluto Press.

Malamud, A. (2016). "El malentendido latinoamericano". *Nueva Sociedad*, (266), pp. 32-44.

Moore, J. (2015). *Capitalism in the Web of Life: Ecology and the Accumulation of Capital*. Nueva York: Verso.

Natanson, J. (2017). "La integración es un elefante blanco". *Rebelión*, 4 de febrero de 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2kz1KEF> [fecha de consulta: 4/6/2018].

Niebieskikwiat, N. (2018). "Jorge Faurie: 'Nuestra política exterior no es ideológica, pero sí tenemos ideas'". *Clarín*, 5 de mayo de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2k3zhXl> [fecha de consulta: 8/7/2018].

OCDE, Cepal y CAF (2013). *Perspectivas económicas de América Latina 2014. Logística y competitividad para el desarrollo*. París: Éditions OCDE.

Página 12 (23 de febrero de 2017). "Bordón a la Unasur". Disponible en: <https://bit.ly/2kn27Ct> [fecha de consulta: 8/7/2018].

Perroux, F. (1966). "Intégration économique. Qui intègre? Au bénéfice de qui s'opère l'intégration". *Économie appliquée,* 19 (3-4), pp. 389-414.

Porto-Gonçalves, C. W. y Quental, P. de A. (2012). "Colonialidade do poder e os desafios da integraçao regional na América Latina". *Polis*, (31), pp. 1-33.

RPP (20 de abril de 2018). "Seis países piden reactivar Unasur y condicionan su permanencia". Disponible en: <https://bit.ly/2m5yUwf> [fecha de consulta: 8/7/2018].

Ruggie, J. G. (1994). "Third Try at World Order? America and Multilateralism after the Cold War". *Political Science Quarterly*, 198 (4), pp. 553-570.

Silver, B. J. y Arrighi, G. (2011). "The End of the Long Twentieth Century". En C. Calhoun y G. Derluguian (eds.). *Business As Usual. The Roots of the Global Financial Meltdown*, pp. 53-68. New York: New York University Press.

Sputnik (22 de abril de 2017). "Canciller venezolana repudia que Argentina asumiera Unasur previo al acto de traspaso". Disponible en: <https://bit.ly/2oe17Be> [fecha de consulta: 8/7/2018].

Sputnik (20 de abril de 2018). "Paraguay confirma que seis países sudamericanos suspenden su participación en la Unasur". *Sputnik*, 20 de abril de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2lIutqJ> [fecha de consulta: 20/4/2018].

Stiglitz, J. E. (2004). *The Roaring Nineties: A New History of the World's Most Prosperous Decade*. Nueva York: W. W. Norton & Company, Inc.

Streeck, W. (2014). *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. Nueva York: Verso.

Streeck, W. (2016). *How Will Capitalism End. Essays on a Failing System*. Nueva York: Verso.

Télam (5 de abril de 2017). "Malcorra: la Argentina buscará recuperar la idea original de la Unasur al asumir la presidencia protémpore". Disponible en: <https://bit.ly/2kn3qkO> [fecha de consulta: 8/7/2018].

Télam (31 de enero de 2017). "Para Malcorra, los fundamentos de Unasur tienen que ver 'con una América más fuerte, más sólida'". Disponible en: <https://bit.ly/2m3BGCa> [fecha de consulta: 8/7/2018].

Telesur (5 de julio de 2018). "Ecuador: Gobierno pedirá devolución de edificio sede de Unasur". Disponible en: <https://bit.ly/2KRRHG3> [fecha de consulta: 8/7/2018].

Ugarte, J. M. (2010). "El Consejo de Defensa Suramericano: Naturaleza, balance provisorio, perspectivas y desafíos". En H. Mathieu y C. Niño (eds.). *Anuario 2010 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe,* pp. 25-42. Bogotá: FESCOL.

Unasur (23 de marzo de 2017). Unasur/CMRE/RESOLUCIÓN No. 002/2017.

Unasur (13 de junio de 2018). EE-214-UnasurSG-2018.

Wallerstein, I. (2013). "Structural crisis, or why capitalists may no longer find capitalism rewarding". En I. Wallerstein, R. Collins, M. Mann, G. Derluguian y C. Calhoun (eds.). *Does Capitalism Have a Future?* (pp. 9-35). Nueva York: Oxford University Press.

Wallerstein, I.; Collins, R.; Mann, M.; Derluguian, G. y Calhoun, C. (2013). "Collective Conclusion: 'Getting Real'". En *Does Capitalism Have a Future?,* pp. 163-192. Nueva York: Oxford University Press.

Zibechi, R. (2006). "IIRSA: la integración a la medida de los mercados". *Programa de las Américas*, pp. 1-8.

Zibechi, R. (2015). "Interconexión sin integración: 15 años de IIRSA". *La Línea de Fuego*, 29 de septiembre de 2015. Recuperado el 6 de julio de 2018 de Disponible en: <https://bit.ly/2kwHxiT> [fecha de consulta: 6/7/2018].

O Mercosul pós-Dilma Roussef e o retorno do regionalismo aberto

Flavia Guerra Cavalcanti

Resumo

O debate sobre a integração do Mercosul tem girado, nas últimas três décadas, em torno de conceitos como regionalismo aberto e regionalismo pós-hegemônico, entre outros. Observou-se, neste período, uma proliferação de denominações para o regionalismo do Mercosul. O artigo visa a apontar para a possibilidade de um retorno do regionalismo aberto após o afastamento de Dilma Roussef do poder e a posse de Michel Temer. No curto governo Temer, já é possível perceber alguns traços do neoliberalismo presente no regionalismo aberto, ainda que este regionalismo não seja exatamente uma cópia daquele que prosperou nos anos 1990.

Palavras chave

Regionalismo Aberto; Integração Regional; Política Externa Brasileira; Mercosul; Regionalismo pós-hegemônico.

Introdução

Os governos petistas de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Roussef optaram por una estratégia de integração que propunha superar o regionalismo aberto, cujo núcleo central era a promoção do livre comércio e a busca de uma

crescente inserção das economias nacionais no mundo globalizado. Nestes governos, prevaleceu o que alguns teóricos descreveram como regionalismo pós-liberal (Veiga e Rios, 2007) ou pós-hegemônico (Riggirozzi, 2012), onde a prioridade não é a ampliação e aprofundamento da agenda de comércio, mas o desenvolvimento econômico, a equidade e a justiça social. Neste artigo, pretendemos analisar as consequências do Golpe contra o governo de Dilma Roussef para o processo de integração regional latino-americano. Ao assumir o Ministério das Relações Exteriores imediatamente após o Golpe, em abril de 2016, José Serra afirmou que era necessário pensar em um Mercosul estritamente comercial, sem ideologias e política. De acordo com Serra, o Mercosul era muito restrito para as ambições comerciais do Brasil. A partir da análise desses discursos, podemos inferir que o regionalismo aberto parece retornar com o novo governo de Michel Temer. Outra mudança na política externa brasileira ocorre em relação à natureza da liderança do Brasil na América do Sul, que perde seu caráter pacífico e não confrontacionista. O agora ex-chanceler Serra declarou, durante sua breve gestão, que a Venezuela não poderia assumir a presidência do Mercosul. O regionalismo aberto parece retornar junto com uma nova política do Brasil para com seus vizinhos.

A concepção de Regionalismo Aberto

Em seu trabalho de 1999, T. N. Srinivasan afirma que o conceito de regionalismo aberto não é mais que um oxímoro, já que os termos que o compõem parecem opostos: "regionalismo" – o que nos daria uma ideia de delimitação de espaço econômico e, portanto, de protecionismo – e "aberto", o que indicaria uma abertura ao mundo.

Segundo Alexis Saludjian (2004), o conceito de Regionalismo Aberto, desenvolvido pelos neoestruturalistas da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina) em 1994, recebeu influência tanto do estruturalismo da Cepal dos anos 50 quanto das teorias do Novo Regionalismo[1]. Os estruturalistas cepalinos trataram a integração econômica latino-americana a partir de temas como complementaridade produtiva, políticas de coordenação macroeconômica e algum grau de proteção tarifária em relação a terceiros países. Já o Novo Regionalismo, relacionado às novas teorias do comércio internacional, defendia a abertura econômica.

As discussões sobre a criação, em 1989, da APEC (Fórum de Cooperação Ásia-Pacífico), também influenciaram os estudos da Cepal. Porém, a APEC nunca apresentou um conceito formal sobre o Regionalismo Aberto, permanecendo este "confuso e ambíguo" (Kuwayama, 1999, p. 7). Segundo este autor, o conceito:

> se originou dos esforços de cooperação econômica na Ásia-Pacífico. (…) Recentemente, o conceito se tornou comum entre ministros de comércio da América Latina, embora com muito menos precisão em seu uso e significado (Kuwayama, 1999, p. 7)

O surgimento desta nova concepção deve ser pensado em relação ao contexto pós-Guerra Fria dos anos 90, em que a formação de blocos regionais era vista por alguns países como um risco para aqueles que se mantivessem fora do fluxo de comércio mundial.

---

1 Para Saludjian, o Regionalismo Aberto refere-se aos estudos da Cepal. Já o Novo Regionalismo estaria ligado aos estudos das novas teorias do comércio internacional.

O regionalismo aberto da Cepal – aspectos econômicos

No início da década de 90, a Cepal apresenta novas propostas sobre desenvolvimento compiladas em três documentos: "Transformação Produtiva com Equidade" (TPE), de 1990, "O desenvolvimento sustentável: transformação produtiva, equidade e meio ambiente", em 1991, e "Regionalismo aberto", em 1994.

O documento da Cepal define o "regionalismo aberto" como um processo que busca "conciliar a interdependência produzida por acordos comerciais preferenciais e a interdependência resultante da liberalização comercial" (Cepal, 1994). Ou seja, procurava-se compatibilizar dois processos até então vistos como opostos: os acordos preferenciais e a liberalização. Ainda em outro trecho fica clara esta tentativa de aproximar dois universos distintos. "As políticas explícitas de integração devem ser compatíveis com as políticas voltadas para elevar a competitividade internacional" (Cepal, 1994).

Esta concepção da Cepal contrariava as teorias estabelecidas sobre o comércio internacional. As análises tradicionais sobre o comércio internacional, de J. Viner (1950) e Balassa (1962), consideravam que a integração regional provocava desvios de comércio superiores aos efeitos benéficos de criação de comércio. A teoria estática das Uniões Aduaneiras mostrava que alguns se beneficiavam da integração, enquanto outros – aqueles que permaneciam fora – se prejudicavam com o desvio de comércio para o espaço regional. Logo, tal situação configuraria um segundo-ótimo. A situação ideal – ou seja, o ótimo de Pareto (primeiro-ótimo) – só poderia ocorrer com o livre-comércio mundial.

De acordo com Saludjian, a nova teoria do comércio internacional, que será denominada "nova economia geográfica", irá se contrapor à teoria estática e será fundamental para a formulação da Cepal de regionalismo aberto. A ênfase se desloca para os rendimentos crescentes, a localização e

o crescimento endógeno (progresso tecnológico). A economia geográfica "destaca a importância da integração econômica regional não como um obstáculo, mas como uma etapa de liberalização aumentada" (Saludjian, 2004, p. 68). O enfoque da economia geográfica "explica por que a produção se concentra em algumas regiões enquanto outras permanecem subdesenvolvidas" (Saludjian, 2004, p. 74).

Além disso, a teoria da economia geográfica é mais elaborada e rica do que a teoria tradicional do comércio internacional, que se baseia na competição perfeita e considera países que trocam bens diferentes (visão da economia neoclássica). O novo enfoque analisa o comércio entre setores e mostra que, ao contrário da afirmação da teoria tradicional do comércio internacional, países vizinhos semelhantes e com PIBs equivalentes podem ter interesse em comercializar entre si, produzindo economias de escala. Em suma, a economia geográfica mostra que o "paradigma liberal da competição pura e perfeita" não é uma condição necessária para que o livre-comércio gere benefícios para todos. Este resultado também pode ser alcançado, e até com mais eficiência, pelo regionalismo aberto. Todavia, não se pode deixar de notar que, embora seja introduzida uma etapa regional, o fim último ainda é o livre-comércio, baseado na crença de que este pode gerar benefícios para todos. A oposição da teoria da economia geográfica à teoria tradicional do comércio internacional não significa que aquela seja menos neoliberal do que esta. A introdução do etapismo regional como condição para a inserção no mercado internacional não muda a natureza neoliberal do processo de liberalização comercial.

A ausência da política no Regionalismo Aberto

O Regionalismo Aberto era considerado pela Cepal como um processo essencialmente comercial, baseado na criação de economias de escala como primeira etapa da inserção no mercado internacional. Consequentemente, os aspectos políticos foram suprimidos das discussões sobre o regionalismo. Não aparecem nos escritos da Cepal ou de autores que tratam do Regionalismo Aberto referências a políticas de desenvolvimento, política internacional, globalização, migração, meio ambiente e cidadania. De acordo com Eduardo Gudynas (2005), uma das limitações do Regionalismo Aberto foi sua pretensão de tratar de relações entre países como se estes estivessem em um vazio geopolítico:

> Não se discutem os conflitos regionais, as tensões diplomáticas, as implicações para a segurança nacional e as lutas de poder a nível regional ou global. Parece que a vinculação entre as nações só ocorre por meio do comércio exterior, e os temas mais delicados que afetam a América Latina (tensões fronteiriças, narcotráfico ou migração) ficam em segundo plano, ou se acredita que poderiam ser resolvidos por meio do comércio (Gudynas, 2005, p. 3).

Como se pôde perceber na seção 1.1, o Regionalismo Aberto também sofre de um déficit democrático. Como se pressupõe que o mercado (regional, porém inserido no internacional) resolverá o problema do crescimento do PIB, não há uma reflexão sobre políticas de Estado que promovam a integração e tampouco a participação cidadã na formulação dessas políticas. Embora tenha coincidido, historicamente, com a transição para a democracia na América Latina, é importante notar que o que o Regionalismo Aberto promove é um tipo específico de democracia.

Alguns autores, como Alberto van Klaveren, chegaram a sustentar nos anos 90 que o "novo regionalismo na América Latina está fortemente associado ao processo de

democratização na região" (1997: 66) e que "os novos esquemas postulam uma condicionalidade democrática para a incorporação e permanência de seus sócios" (Van Klaveren, 1997, p. 66).

No entanto, o "processo de democratização na região" não significou uma maior participação cidadã nos processos do Regionalismo Aberto, que, como vimos, não contaram com políticas públicas dos Estados voltadas para a promoção da democracia. Mesmo no caso da condicionalidade democrática para a incorporação e permanência de sócios (Protocolo de Ushuaia, 1998), não há participação direta da população. Dado o caráter intergovernamental do bloco, quem decide sobre se um Estado-membro violou ou não a cláusula democrática são os chefes de Estado, sem qualquer consulta popular. Portanto, do ponto de vista do cidadão, o Regionalismo Aberto em nada contribuiu para aumentar sua participação na formulação de políticas regionais. "O regionalismo aberto não explora detalhadamente mecanismos para promover a participação cidadã e a apropriação política do processo de integração" (Gudynas, 2005, p. 30).

A coincidência histórica entre Regionalismo Aberto e democracia se inscreve no que Evelina Dagnino, referindo-se ao contexto regional, chamou de confluência perversa entre neoliberalismo e democracia nos anos 90. A confluência perversa se daria entre, de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participatório, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático.

Ao longo dos anos 90 e da série de reformas neoliberais implementadas para reduzir o tamanho do Estado, o projeto democratizante e participatório, que incluiria uma cidadania ativa e com participação direta na formulação de políticas públicas, acabou sendo desfigurado e transformado em mero serviço de implementação das políticas públicas reduzidas ao mínimo indispensável e decididas no âmbito

do Estado mínimo. Como vimos, essa visão reducionista e liberal da democracia, apontada por Dagnino, também estará presente nos discursos sobre a integração regional da década de 90.

A associação entre Regionalismo Aberto e Democracia Liberal reproduz ainda, de certa forma, os discursos recorrentes, no contexto pós-Guerra Fria, sobre a democracia liberal como a nova teleologia. A análise de Francis Fukuyama apontava na direção de uma Democracia Liberal em um número cada vez maior de países, porém o século XXI se encarregará de mostrar que este conceito de democracia não dá conta das diversas demandas dos países latino-americanos no período pós-neoliberal.

O auge do Regionalismo Aberto no Mercosul

A criação do Mercosul (Mercado Comum do Sul), pelo Tratado de Assunção, em 1991, ocorre em plena ascensão do Regionalismo Aberto e do Neoliberalismo. Nesta seção, veremos de que forma essa concepção de regionalismo acaba por influenciar a elaboração dos objetivos e das primeiras políticas do Mercosul.

Franklin Trein afirma que nos momentos anteriores à criação do Mercosul, marcados pela aproximação entre Argentina e Brasil nos anos 80, os objetivos políticos "estiveram claramente à frente das motivações econômicas" (2000). Todavia, no decorrer da década de 90, o bloco acabará adotando um modelo essencialmente comercialista, tributário do Regionalismo Aberto.

O Preâmbulo do Tratado de Assunção não é capaz de apontar os caminhos que o Mercosul trilhará. O texto, como costuma acontecer em Tratados e Constituições, é demasiado vago e permite diversas interpretações. Considera-se a necessidade de ampliar "as atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração"

(Tratado de Assunção, 1991) como uma condição fundamental "para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social" (Tratado de Assunção, 1991). Pode-se depreender deste trecho que o objetivo do bloco é ampliar os mercados nacionais para, com isso, atingir um processo de desenvolvimento econômico com justiça social. A preocupação com o mercado nacional, o desenvolvimento e a justiça social poderiam indicar uma tendência para o regionalismo antigo, protecionista, destinado a favorecer aqueles que dele participam, gerando, portanto, o "desvio de comércio" apontado pelas teorias tradicionais do comércio internacional.

Os artigos 1º e 4º confirmam esta possível direção. No artigo 1º, os países-membros comprometem-se a promover "a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários" (Tratado de Assunção), bem como estabelecer "uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados" (Tratado de Assunção). Propõe-se ainda a coordenar posições em foros econômicos e comerciais regionais e internacionais. A criação de uma tarifa externa comum em relação a terceiros configura um espaço regional capaz de favorecer seus integrantes.

No artigo 4º, o Tratado dispõe que, em relação a terceiros países, os Estados-parte assegurarão condições equitativas de comércio e, para isso, inibirão importações cujos preços estejam influenciados por subsídios, dumping ou qualquer outra prática desleal.

A leitura desses artigos leva alguns analistas a sustentarem que haveria um caráter protecionista na concepção do bloco, o qual, a partir desse fortalecimento, poderia ter maior poder de barganha no cenário internacional. "A proposta do Tratado é criar estímulos internos e, ao mesmo tempo, uma proteção externa por meio da tarifa externa comum" (Faria, 1993, p. 27).

Interpretação semelhante poderia ser extraída da passagem abaixo, retirada do Preâmbulo. O Mercosul leva em conta "a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países" (Tratado de Assunção, 1991). O Mercosul surge, portanto, como uma reação à emergência de blocos regionais no período pós-Guerra Fria. A liberalização do comércio intrabloco visaria à proteção dos Estados-membros face a outros regionalismos.

Entretanto, o texto não é claro sobre como se daria essa inserção internacional. O que seria uma "adequada" inserção internacional? Seria necessário fortalecer o mercado regional para se resguardar dos desdobramentos da globalização ou, ao contrário, como dirá o Regionalismo Aberto, o regionalismo deveria funcionar como uma preparação para uma inserção no livre-comércio mundial?

Por conta desta ambiguidade do Tratado, não podemos dizer que a influência do Regionalismo Aberto sobre o Mercosul na década de 90 tenha significado uma traição aos princípios fundadores. O Regionalismo Aberto estava dado, desde o início, como uma possibilidade para o bloco e, nas análises mais otimistas, poderia até garantir o desenvolvimento e a justiça social da região.

De qualquer forma, esse otimismo não se confirmou. Na prática, o Regionalismo Aberto mostrou-se nocivo para as economias sul-americanas em processo de integração. A promessa de uma inserção internacional "adequada" se esvaiu com a "abertura, a liberalização, a privatização, as reformas estruturais de cunho liberalizante e as políticas macroeconômicas propostas pelo Consenso de Washington e implementadas na América Latina, nos anos 90" (Corazza, 2006, p. 148).

Bernal-Meza mostra como o desenho do Mercosul, realizado pelos governos de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e Carlos Menem (1989-1999), e que também contaria com a participação de Uruguai e Paraguai, se

caracterizou por três elementos: "1) regionalismo aberto como paradigma de integração, quer dizer, "regionalização rumo à globalização"; 2) institucionalidade intergovernamental; 3) concepção predominantemente Estado-cêntrica, com pouco aprofundamento institucional" (Bernal Meza, 1999, p. 44).

No entanto, essa convergência inicial entre as duas maiores economias do Mercosul não durará muito tempo. Com o *impeachment* de Collor e a posse de Itamar Franco, as posições argentina e brasileira se distanciam. Segundo Bernal-Meza, umas das diferenças observadas nesse período concernia às "interpretações sobre a 'ordem mundial emergente ou em transição' e sobre a 'globalização" (Bernal Meza, 1999).

A diplomacia argentina considerava que a nova ordem mundial trazia consigo um desaparecimento do conflito Leste-Oeste e Norte-Sul e, portanto, ela deveria ter uma relação especial com os Estados Unidos, submetendo-se aos seus desígnios:

> Para a Argentina, o Mercosul – dada a predominância do enfoque comercial e o desinteresse pelo aprofundamento de outras agendas bilaterais – passou a ser um instrumento conjuntural, tático, de expansão comercial e uma instância rumo à formação da ALCA (Bernal Meza, p. 45).

Em suma, a posição argentina aparece claramente alinhada ao Regionalismo Aberto que propunha, como vimos, o regionalismo como uma instância rumo a uma inserção internacional. Na visão argentina, a inserção internacional se daria, em última instância, por meio da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas).

Já o Brasil entendia, diz Bernal-Meza, que o conflito Norte-Sul permanecia na nova ordem e, por isso, o Mercosul era um instrumento estratégico de sua política global para a construção de um subsistema econômico e político como a Área de Livre-Comércio Sul-Americana (ALC-

SA). "Era uma peça intermediária de abertura; a passagem menos traumática de uma economia fechada a outra mais alinhada às exigências internacionais de abertura" (Bernal Meza, 1999, p. 45).

Embora Bernal-Meza destaque a diferença de concepções entre a política externa da Argentina – mais alinhada a Washington – e a do Brasil – com um projeto mais autônomo –, as duas formulações sobre o Mercosul fazem referência a uma etapa intermediária que prepararia os países para uma integração numa área mais ampla, ALCA ou ALCSA. Ainda que possamos ver diferenças nos objetivos dessas duas áreas de livre-comércio – ALCA e ALCSA são projetos políticos completamente distintos –, em termos formais estamos diante da ideia original do Regionalismo Aberto: uma "instância preparatória para a inserção no comércio internacional".

No governo Fernando Henrique Cardoso, a integração também foi tratada sob o paradigma do Regionalismo Aberto. Em discurso no X Fórum Nacional "As perspectivas da Situação Mundial e a Política Externa do Brasil", o embaixador Luiz Felipe Lampreia explicou que a política externa brasileira iria "atribuir principal prioridade à consolidação e aprofundamento do Mercosul rumo a um mercado único e à promoção da integração comercial, energética e viária com todos os países da América do Sul" (Lampreia, 1998: 1), mas que tal política não implicava em um retraimento ou isolamento no âmbito regional. "Esta orientação não se volta contra ninguém, pois o que preconizamos é um regionalismo aberto" (Lampreia, 1998, p. 1).

Em resumo, o Mercosul da década de 90 tentou seguir os preceitos do Regionalismo Aberto, que preconizava um fortalecimento do bloco como estágio preparatório para sua competitividade internacional. Este objetivo foi realizado apenas em parte: o comércio intrabloco cresceu de 4,1 bilhões de dólares em 1990 para 20,5 em 1997 e 18,2 em 2000 (Cervo, 2002), mas não resultou em uma maior participação no comércio internacional. Como podemos

ver, a abordagem que prevaleceu neste período era predominantemente econômica e comercialista, conduzindo ao que Gerardo Caetano denominou como "Mercosul Fenício" (2007), com pouca ou nenhuma preocupação com a integração nas áreas política, social e cultural.

Mudança de rumos: o regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico do século XXI

No início do século XXI, a ascensão de governos de esquerda na América do Sul imprime outra concepção de integração aos blocos regionais, que deixam de se subordinar às políticas econômicas neoliberais da década de 90. Os termos "regionalismo pós-liberal" e "regionalismo poshegemónico" surgem nesse período para designar projetos que vão além do economicismo e neoliberalismo dos anos 90 e que começam a pensar politicamente a região. A Aliança Bolivariana dos Povos da Nossa América (ALBA), de 2004, a União das Nações Sul-americanas (UNASUL), de 2008, e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), de 2011, são exemplos da nova reconfiguração política da região no início dos anos 2000.

Embora não se possa precisar o momento exato de início do regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico, alguns eventos indicariam a mudança: a assinatura do Consenso de Buenos Aires em outubro de 2003 por Luiz Ignácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, o fim da negociação da Alca e a reunião da Comunidade Sul-Americana de Nações em Cochabamba, em 2006, da qual sairia o projeto da Unasul.

Sanahuja (2009) aponta que, no âmbito global, o 11 de setembro reorientou a política externa norte-americana para o Oriente Médio, em detrimento da América do Sul. Outro fator que merece consideração é a estabilidade econômica advinda do aumento dos preços das commodities e da relação com a China. Tais fatos permitiram à

América do Sul, em geral, e aos países em processo de integração, em particular, terem maior margem de manobra em suas políticas domésticas e externas.

Segundo José Briceño Ruiz, houve uma revisão da estratégia econômica dos países da América Latina, com o desaparecimento "da confiança no funcionamento dos mecanismos de mercado e na estratégia de inserção na economia global como elementos para garantir o crescimento e desenvolvimento da região" (Briceño Ruiz, 2014, p. 23).

É importante distinguir os termos "regionalismo pós-liberal" e "pós-hegemônico" pois, embora se refiram ao mesmo período, apontam aspectos distintos do processo de integração regional. Diana Tussie e Pablo Trucco usam ainda a expressão "regionalismo pós-comercial" (2010) para destacar o fato de que este regionalismo não pode ser tratado apenas em sua dimensão comercial.

A denominação "regionalismo pós-liberal" tem sido utilizada por autores como Pedro da Motta Veiga (2007), Sandra Rios (2007) e Lockhart (2013). Para Veiga e Rios, os acordos regionais desta fase pós-liberal seriam importantes para desenvolver "uma lógica endógena de desenvolvimento econômico e deveriam estar comprometidos com o fomento de acordos centrados em questões de desenvolvimento e equidade" (2007, p. 28).

O Regionalismo pós-liberal pode ser definido em oposição ao Regionalismo Aberto e ao paradigma neoliberal de integração. De acordo com Lockhart (2013), a diferença entre as duas propostas poderia ser resumida em alguns pontos.

Em primeiro lugar, o regionalismo pós-liberal valoriza o papel ativo do Estado na direção do processo integrador, colocando a política no centro da cena. É "o Estado que traz uma visão estratégica e define o perfil da integração" (Lockhart, 2013, p. 100). No Regionalismo Aberto víamos o contrário. Embora Bernal-Meza tenha destacado o caráter

Estado-cêntrico do Regionalismo Aberto, esse estatocentrismo implicava em pouco aprofundamento institucional e visava a beneficiar o mercado.

Para Lockhart, uma das principais limitações do Estado nos anos 90 foi justamente a incapacidade de resolver problemas básicos como pobreza e distribuição de renda.

A recuperação das capacidades estatais, como lógica reação à excessiva presença do mercado, se justifica na necessidade de estabelecer mecanismos de inclusão social. O pós-liberalismo reflete o consenso sobre a necessidade de adoção de medidas como: a direção do investimento público, a administração das exportações, a redistribuição da riqueza, o incentivo ao consumo interno ou a adoção de medidas contracíclicas. Destaca-se, portanto, a condução política orientada para o bem-estar da sociedade, em oposição à condução "tecnocrática" do regionalismo aberto (Lockhart, 2013, p. 100).

O segundo elemento que diferencia os dois tipos de regionalismo seria a amplitude de temas. Como vimos, o Regionalismo Aberto se restringia a questões comerciais. Já o Regionalismo pós-liberal adotará uma agenda de desenvolvimento político e social. Privilegia-se uma "agenda positiva de integração", com o objetivo de criar instituições regionais (UNASUL, CELAC, Parlasul) e cooperação intensa em áreas não comerciais.

Lockhart destaca ainda a diferença em termos de concepção espacial entre ambos os regionalismos. O Regionalismo Aberto, como explicado na seção 1, recebeu a influência da chamada economia geográfica, que defendia a compatibilidade entre um espaço regional e o mercado internacional. As fronteiras rígidas deveriam dar lugar ao que os teóricos consideravam o fluxo comercial normal. Em contraste, o Regionalismo pós-liberal entende o território nacional como "condição de existência" e reafirmação da soberania. "A ideia de integração física e produtiva

transnacional confere a este esquema um sentido de permanência mais sustentável do que a mera associação por liberalização tarifária" (Lockhart, 2013, p. 100).

Outro conceito utilizado para se referir ao regionalismo sul-americano dos anos 2000 é o de regionalismo pós-hegemônico (Riggirozzi, 2012), cuja ênfase se concentra mais nos aspectos políticos.

A ideia de regionalismo pós-hegemônico utilizada por Rigirozzi foi originalmente proposta por Armitav Acharya (2009), que argumentava que as ordens regionais estavam inscritas na prática da hegemonia. Com o fim da hegemonia americana, estaríamos testemunhando a emergência de hegemonias regionais. A partir desta tese de Acharya, Rigirozzi afirma que a América Latina estaria construindo um "regionalismo pós-hegemônico".

Se o Regionalismo Aberto era um mecanismo defensivo contra a globalização, uma reação às transformações geopolíticas do Pós-Guerra Fria, o Regionalismo pós-hegemônico, como o próprio nome sugere, traz em si uma contestação à Hegemonia norte-americana. Ele se configura como um espaço de resistência ao neoliberalismo e à hegemonia norte-americana. Em outras palavras, pode-se dizer que se passa de um **regionalismo passivo** para um **regionalismo ativo** no que diz respeito à relação com os Estados Unidos. Portanto, este tipo de regionalismo se caracterizaria, sobretudo, por uma postura soberana da América do Sul frente à política dos Estados Unidos.

O regionalismo pós-hegemônico seria, de acordo com Riggirozzi (2010), uma forma de "governança" que se assemelharia ao "jardim de caminhos que se bifurcam" do conto de Jorge Luís Borges. Isto porque o regionalismo pós-hegemônico oferece vários caminhos para a construção da governança regional, além do comércio ou do enfrentamento com os Estados Unidos. Ele poderia ser definido como um processo de múltiplas dimensões: comerciais, de integração política e políticas sociais.

Para Briceño Ruiz, a denominação regionalismo pós-hegemônico seria mais adequada do que regionalismo pós-liberal para se referir às transformações no processo de integração da América Latina porque explicaria melhor a formação da ALBA e da Unasul, espaços de contestação à hegemonia americana na região.

O Regionalismo Pós-hegemônico nos governos Lula e Dilma Roussef

No governo Lula (2003-2010), a política para o Mercosul, em particular, e para a América do Sul, em geral, adquiriu as características do regionalismo pós-hegemônico. O Mercosul é revitalizado com o aprofundamento de uma aliança estratégica com a Argentina e a intensificação de relações comerciais e econômicas com os países do norte da América do Sul, o que culminará no ingresso da Venezuela em 2012. Na América do Sul, o objetivo era a formação de um espaço econômico unificado, com base no livre comércio e na construção de uma infraestrutura comum.

Porém, a preocupação com o comércio e a economia na América do Sul ocorrem sob a égide de um Estado que se coloca como promotor da integração. Além disso, como apontou Lockhart, na concepção pós-hegemônica, o território nacional é "condição de existência" e "reafirmação da soberania". A integração da infraestrutura visa a possibilitar um sentido de permanência de um espaço que não será marcado apenas pela liberalização tarifária.

Na concepção de política externa "ativa" e "altiva" do Ministro das Relações Exteriores do governo Lula, Celso Amorim, a América do Sul era a principal prioridade da política externa brasileira. Entre os objetivos específicos dessa política, estariam a democracia na América do Sul, a integração da infraestrutura – que já havia sido iniciada no governo anterior, com a criação da IIRSA em 2000 (governo

Fernando Henrique Cardoso) –, o fortalecimento da liderança regional do Brasil e a construção de um Mercosul mais amplo e profundo.

Em relação ao Mercosul, a aproximação entre Argentina e Brasil teve características diferentes daquela ocorrida nos anos 90, marcada tão somente pelo comércio. O Consenso de Buenos Aires, assinado em outubro de 2003 por Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, representou uma nova perspectiva na integração do Mercosul. Os dois países deixam de ser apenas sócios econômicos e passam a se ver como parceiros estratégicos na construção do Mercosul. Posteriormente, surgirão divergências em relação à CASA, vista inicialmente por Néstor Kirchner como um enfraquecimento do Mercosul.

A criação da CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações), em 2004, é um exemplo do regionalismo pós-hegemônico do Governo Lula. O conceito de integração presente na concepção da CASA e da Unasul, que a sucedeu, é o de integração multidimensional: relações comerciais, culturais, políticas e sociais. Em 2008, também foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), que significa uma mudança de estratégia do Brasil na área de Defesa, com maior protagonismo do país na organização da ordem regional no campo da defesa e da segurança. Em 2010, foi assinado o protocolo adicional à Unasul sobre compromisso democrático.

Outras iniciativas da política externa do governo Lula também apontam para uma visão pós-hegemônica da integração. Em 2004, foi criado o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM), que tinha por objetivo reduzir as assimetrias entre os países do bloco para possibilitar o aprofundamento da integração. Sua incorporação à legislação brasileira se deu em 2006, com o decreto nº 5.969, que estabelecia o desenvolvimento de quatro programas: Convergência Estrutural, Desenvolvimento da Competitividade, Coesão Social e Fortalecimento Institucional e do Processo de

Integração. O FOCEM, portanto, vai muito além da criação de uma área de livre comércio, pois investe no projeto de diminuir as distâncias entre os países e, assim, promover uma integração com maior desenvolvimento, equilíbrio e justiça social.

Neste período, também foram criadas instituições como o Instituto Social Mercosul, o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos, as Cúpulas Sociais, o Setor Educativo do Mercosul e outros organismos que possibilitaram a formulação das diretrizes de política de gênero e igualdade do Mercosul. Deve-se lembrar também a realização da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF).

Em 2007, no segundo mandato de Lula, foi estabelecido o Parlamento do Mercosul (Parlasul), outro exemplo de regionalismo pós-hegemônico, uma vez que representa o primeiro passo para permitir a participação cidadã no processo de integração regional, o que estava ausente no regionalismo aberto. Em 2010, o projeto da Universidade de Integração Latino-Americana (UNILA) visa a discutir a região e contribuir para uma identidade sul-americana. Pode-se citar ainda o estabelecimento da livre circulação de pessoas sem necessidade de visto na América do Sul, com exceção da Guiana Francesa.

O governo Dilma Roussef não alterou os preceitos básicos da política externa dos governos petistas anteriores, mantendo as políticas de integração voltadas para um regionalismo pós-hegemônico. No entanto, após a crise de 2008, setores do empresariado aumentaram as críticas ao Mercosul, tratando-o como um empecilho para a recuperação econômica do Brasil. A principal crítica dizia respeito à dificuldade de o Brasil assinar acordos comerciais de segunda geração por conta da decisão do Conselho do Mercado Comum 32/00, que obriga os membros do Mercosul a negociar em conjunto.

Desde o final do mandato de Dilma Roussef (2011-2014), o Brasil vem adotando medidas para modificar a política comercial do país com o objetivo de incrementar as relações econômicas e comerciais com os sócios do Mercosul e os demais países sul-americanos. Tentou-se um acordo comum dos cinco países do Mercosul nas negociações com a União Europeia, o que não prosperou.

Em discurso proferido na 49ª Cúpula do Mercosul, em dezembro de 2015, em Assunção, Dilma Roussef apresenta pontos que poderiam nos levar a crer na manutenção de um regionalismo pós-hegemônico. Porém, ela também faz referências a concepções que estariam mais ligadas ao regionalismo aberto.

Dilma destaca o desenvolvimento, por seu governo, de "políticas econômicas e sociais responsáveis e solidárias, que vêm dando uma contribuição inédita no combate à pobreza e à desigualdade social" (Rousseff, 2015, p. 2). A ênfase em questões sociais, própria de um regionalismo pós-hegemônico, também aparece nos seguintes trechos do discurso: "Os avanços das políticas do Mercosul Social e Cidadão também são motivos de grande orgulho" (Rousseff, 2015, p.5) e "saliento também a adoção do Plano Estratégico de Emprego e Trabalho Decente, que prevê a elaboração de políticas regionais de trabalho, emprego e renda" (Rousseff, 2015, p. 5). Por outro lado, Dilma acolhe a ideia de uma aproximação com a Aliança do Pacífico, cujo processo de integração se baseia no regionalismo aberto:

> É muito positiva também a contínua aproximação com a Aliança do Pacífico, com a qual temos muitas complementariedades, e com a qual devíamos estabelecer relações cada vez mais próximas e sólidas. Continuaremos trabalhando pelo estabelecimento de uma área de livre comércio na América Latina (Rousseff, 2015, p. 4).

O retorno do regionalismo aberto na política externa brasileira –o Governo Temer

O golpe parlamentar contra a presidente Dilma Roussef em abril de 2016 inaugurou uma mudança significativa nos rumos da Política Externa Brasileira que vinha sendo implementada até então pelos governos petistas. Nos dois anos de governo Michel Temer, foi possível perceber um desapreço pelo regionalismo pós-hegemônico e um possível retorno ao Regionalismo Aberto nos discursos e nas medidas adotadas pelos seus – até o momento – dois ministros das Relações Exteriores. Não podemos, no entanto, supor que o Regionalismo Aberto que se adotou nesse período seja em tudo semelhante ao Regionalismo Aberto dos anos 1990. Cabe perguntar – e talvez ainda seja cedo para obtermos a resposta – que tipo de Regionalismo está se configurando e se estabelecendo no final desta década. Quais as consequências econômicas e políticas para os países envolvidos? Qual o futuro do processo de integração nesse novo tipo de regionalismo?

Este novo tipo de Regionalismo Aberto, que aparece de forma tímida no discurso de Assunção, proferido pela presidenta Dilma Roussef, será fortalecido de forma muito mais explícita no Governo Temer. O primeiro chanceler interino do governo Temer, José Serra, defendeu um novo modelo de regionalismo para o Mercosul. O regionalismo pós-hegemônico dos governos petistas é substituído por uma visão baseada numa nova versão de regionalismo aberto. Seu sucessor no ministério, Aloysio Nunes Ferreira, adotará a mesma política de integração.

A adesão de Serra ao novo paradigma fica clara em seu discurso de posse, em que ele apresenta a chamada "Nova Política Externa": "precisamos renovar o Mercosul, para corrigir o que precisa ser corrigido, com o objetivo de fortalecê-lo, antes de mais nada *quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros*, que ainda deixa a desejar, de promover uma prosperidade compartilhada e continuar

a *construir pontes, em vez de aprofundar diferenças, em relação à Aliança para o Pacifico*, que envolve três países sul-americanos, Chile, Peru e Colômbia, mais o México" (itálico nosso, 2016: 1).

O primeiro ponto refere-se ao fortalecimento do comércio "entre seus países membros". Na visão de Serra, o Brasil deveria abandonar a união aduaneira do Mercosul – que obriga os Estados Partes a negociarem acordos extrabloco em conjunto – e recuar para a etapa anterior, a de uma Zona de Livre Comércio. O livre comércio entre países membros é compreendido como uma etapa para uma aproximação com a Aliança para o Pacífico e para as negociações com a União Europeia. Em 23 de novembro de 2016, Serra se reuniu com o ministro das Relações Exteriores da Espanha, Alfonso Dastis, reforçando a cooperação entre os dois países com o objetivo de impulsionar as negociações de um acordo de livre-comércio entre a UE e o Mercosul. A meta acordada nas negociações de 2016 entre os blocos estabelecia alguns pontos: reduzir impostos alfandegários, remover barreiras ao comércio de serviços e aprimorar as regras relacionadas a compras governamentais, procedimentos alfandegários, barreiras técnicas ao comércio e proteção à propriedade intelectual.

A Nova Política Externa também propõe uma mudança da Política Externa Brasileira do eixo multilateral para o bilateral, uma reaproximação com os Estados Unidos e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Nesse sentido, a prioridade para o Brasil volta a ser o eixo Norte-Sul em detrimento da cooperação Sul-Sul que prevaleceu nos governos petistas. Isto não quer dizer que as parcerias com países do Sul tenham deixado de acontecer. No entanto, inserem-se dentro de uma lógica exclusivamente mercadológica.

A reaproximação com o México, iniciada no governo Dilma Rousseff, restringe-se a um acordo bilateral de preferências comerciais (Acordo de Complementação Econômica nº 53 – ACE 53), que trata de acesso a mercados,

facilitação de comércio, regras de origem, barreiras técnicas ao comércio, compras governamentais, serviços e solução de controvérsias.

A Argentina foi escolhida para a primeira viagem ao exterior de José Serra, seis dias após sua posse. Propôs-se a criação de um Mecanismo de Coordenação Política Brasil-Argentina, o qual resultaria, posteriormente, numa convergência de ambos os países em relação ao isolamento da Venezuela e à saída da Unasul.

Em seu discurso de posse, o então ministro afirmou que realizaria uma "desideologização" da política externa brasileira, em particular, no caso do Mercosul, que teria se transformado, a seu ver, num bloco de esquerda. Porém, deve-se ressaltar que, durante os 13 anos de governo petista, o ministro da Relações Exteriores foi ocupado por um funcionário de carreira, ao contrário do que ocorreu no governo Temer, em que dois políticos – José Serra e Aloysio Nunes – foram escolhidos para o cargo de ministro.

A suposta desideologização do Mercosul caminha paralelamente à ideia de que a integração se faz no âmbito econômico e tem como principal objetivo promover o livre comércio. O tipo de regionalismo aberto que estaria retornando se dá em circunstâncias diferentes daquelas dos anos 1990. O processo de globalização, a financeirização e a perda de capacidade do Estado para prover bens comuns são muito mais intensos no final dos anos 2010 do que nos anos 1990. O Brasil sempre concebeu o processo de integração como um meio – e não um empecilho – para o fortalecimento da soberania nacional. Poderíamos perguntar que tipo de regionalismo seria hoje compatível com uma política drástica de reforma do Estado, privatizações e enfraquecimento da autonomia?

Por fim, o posicionamento de Serra em relação à Venezuela, defendendo sua suspensão do bloco por quebra da ordem democrática, indica um abandono do Regionalismo pós-hegemônico, o qual professaria uma abordagem mais moderada com vistas a fortalecer um regionalismo

sul-americano menos alinhado a Washington. Também neste caso poderíamos nos referir a um novo tipo de Regionalismo Aberto, pois, este, embora se concentre em questões econômicas/comerciais e se apresente como destituído de viés político, só pode funcionar sobre o pano de fundo da hegemonia norte-americana na região.

Em março de 2017, Serra foi substituído no Ministério por Aloysio Nunes Ferreira, que manteve as mesmas diretrizes da gestão Serra sobre o Mercosul. No mês seguinte à posse, o ministro confirmou que o "acesso aos mercados da União Europeia é uma prioridade do Mercosul" (2017, p. 1). Percebe-se que a questão Mercosul é sempre tratada sob o ponto de vista comercial e relacionada à possibilidade de um acordo maior, reproduzindo a lógica do regionalismo aberto de uma integração regional como etapa para uma inserção num mercado maior.

Em abril de 2017, os ministros de Relações Exteriores dos Estados partes do Mercosul assinaram o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos do Mercosul (PCFI), um instrumento para incentivar "investimentos recíprocos mediante a adoção de normas de tratamento a investidores e investimentos, a cooperação entre os Estados na promoção de ambiente de negócios favorável e a facilitação de investimentos" (2017). O PCFI representa a retomada da agenda econômico-comercial do Mercosul.

A 50ª Cúpula do Mercosul, realizada em 21 de julho de 2017, em Mendoza, avança no compromisso com um Mercosul predominantemente comercial. Em seu discurso, o presidente Michel Temer ressaltou que Mercosul e Aliança do Pacífico, juntos, reúnem cerca de 80% da população da América Latina e do Caribe e representam mais de 90% do PIB e dos fluxos de investimento estrangeiro na região. O bloco também buscará aproximação com outros parceiros asiáticos. Dirigindo-se ao presidente argentino, Maurício Macri, Temer destacou que "O Mercosul é o que fazemos dele. Revitalizar o Mercosul, como fez Vossa Excelência, tem sido possível porque vivemos, em cada um de nossos

países, momentos modernizadores". A modernização de Temer significa uma redução do Mercosul a mero bloco comercial, como fica claro na Declaração de Mendoza.

Outra posição presente nas duas gestões do Ministério das Relações Exteriores do Governo Temer diz respeito à punição da Venezuela. O discurso hostil de Serra em relação à Venezuela foi reproduzido pela gestão Nunes Ferreira por ocasião do referendo realizado por este país em 2017. Além da inflexibilidade e confrontação com a Venezuela, o governo Temer também se mostrou alinhado com as políticas norte-americanas. A ênfase na relação Norte-Sul também pode ser exemplificada pelo esvaziamento da Unasul, com a saída, em abril de 2018, de seis países: Brasil, Argentina, Chile, Peru, Colômbia e Paraguai.

Nesse sentido, o regionalismo do governo Temer inverte os pressupostos do regionalismo pós-hegemônico dos governos petistas, que valorizava uma relação flexível e próxima aos países sul-americanos e altiva em relação aos Estados Unidos.

Conclusão

O processo de integração do Mercosul foi precedido por propostas políticas que incluíam projetos de desenvolvimento e maior autonomia regional. O Tratado de Assunção descola-se desses esforços iniciais ao apresentar um texto que pode ser interpretado como uma afirmação do regionalismo aberto. Este acabou prevalecendo no bloco durante a década de 1990, período marcado por acordos comerciais e econômicos que visavam a preparar o Mercosul para uma inserção no mercado internacional. Os governos petistas, assim como outros governos sul-americanos, dão início no século XXI ao que se convencionou chamar de regionalismo pós-liberal ou regionalismo pós-hegemônico, que levava em conta questões políticas, sociais e culturais. No

governo Michel Temer, constatamos o retorno de discursos que defendem as teses do regionalismo aberto, como a visão de que o Mercosul precisa assinar acordos comerciais com a Aliança do Pacífico e a União Europeia para se manter conectado aos fluxos de comércio internacionais. No entanto, seria simplista afirmar o retorno de um Regionalismo Aberto em tudo idêntico ao dos anos 1990. O escritor Ricardo Forster refere-se à Argentina de Maurício Macri como um país fadado à repetição do neoliberalismo. Depois de anos de neoliberalismo e de suas consequências perversas, os argentinos parecem ter escolhido a repetição do neoliberalismo. Talvez o regionalismo que começou a ser construído no governo Temer e que poderá ter continuidade com o governo Jair Bolsonaro, a partir de 2019, não seja exatamente uma repetição do regionalismo aberto neoliberal dos anos 1990, mas algo ainda mais radical, dada a dimensão das reformas anunciadas.

Bibliografia

Acharya, A. Regional Worlds in a post-hegemonic era. In: *Cashier de SPIRIT/SPIRIT Working paper* 1. Francia: Science Po Bordeaux – SPIRIT, 2009.

Balassa, B. *The theories of economic integration.* Londres: G. Allen and Unwin, 1962.

Bernal-Meza, R. Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42 (2), pp. 40-51, 2009.

Briceño Ruiz, J. Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina. In: Soto Acosta, W. (Ed.). *Política Internacional e Integración Regional comparada en América Latina*. San José: FLACSO, 2014, pp. 23-34.

Caetano, Gerardo. Mercosul: Quo vadis? *Diplomacia, Estratégia e Política*, 5, pp. 148-185, 2007.

Cervo, A. L.; Bueno, C. *História da Política Exterior do Brasil.* Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2002.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración regional al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Cepal, 1994.

Corazza, G. O "regionalismo aberto" da Cepal e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaios FEE*, (27), pp. 135-152, 2006.

Dagnino, E. *Confluência Perversa, Deslocamentos de sentido, crise discursiva*. Disponível em: <https://bit.ly/2mHLl1k>. Acesso em 20/10/2017.

Faria, J. Â. E. *O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: MRE, 1993.

Ferreira, A. N. (2017). Acesso a mercados da União Europeia é prioridade do Mercosul, diz Aloysio Nunes. Disponível em: <https://bit.ly/2mEHZwl>. Acesso em 20/10/2017.

Forster, R. *La repetición argentina. Del Kirchnerismo a la Nueva Derecha*. Buenos Aires: Marea, 2016.

Fukuyama, F. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

Gudynas, E. (2005). El "regionalismo abierto" de la Cepal: insuficiente y confuso. 28/08/2005. Disponível em: <http://bit.ly/2V8Tklt>. Acesso em 25/10/2017.

Kuwayama, M. Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of literature, *Serie Commercio Internacional de la Cepal* 26. Santiago de Chile: Cepal, 1999.

Lampreia, L. F. X Fórum Nacional *"As perspectivas da Situação Mundial e a Política Externa do Brasil"*, 1998.

Lockhart, N. F. La identidad de Unasur: Regionalismo post-neoliberal o post-hegemônico? *Revista de Ciencias Sociales*, (140), pp. 97-109, 2013.

Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos do Mercosul (PCFI). 17 abr. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2lK5UdB>. Acesso em 20/8/2017.

Riggirozzi, Pia. *Region, Regioness and Regionalism in Latin America. Towards a new Synthesis*. LATN Working Paper 130. Buenos Aires: LATN, 2010.

Riggirozzi, Pia; Tussie, Diana. *The rise of post-hegemonic Regionalism. The case of Latin America*. Dortrecht: Springer, 2011.

Ríos, S.; Veiga, P. da M. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago: Cepal, 2007.

Roussef, D. (2017). Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante a XLIX Cúpula dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados – Assunção/Paraguai. Disponível em: <https://bit.ly/2lIzTlZ>. Acesso em 20/8/2017.

Saludjian, A. *Hacia otra integración sudamericana. Críticas al Mercosur neoliberal*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2004.

Sanahuja, J. A. Del "regionalismo aberto" al "regionalismo post-liberal". Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *Anuario de la integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, (7), pp. 11-54, 2009.

Serra, J. (2016). Discurso de Posse – José Serra. Disponível em: <https://bit.ly/1WDhZMh>. Acesso em 29/10/2017.

Srinivasan, T. N. Regionalism and the WTO: Is nondiscrimination Passé?. In: Krueger, Anne (Ed.). *The WTO as an International Organization*. Chicago, Chicago University Press, 1998.

Tratado de Assunção. Disponível em: <https://bit.ly/2nf6xfF>. Acesso em 20/10/2017.

Tussie, D.; Trucco, P. *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*. Argentina: Teseo, 2010.

Van Klaveren, A. América Latina: hacia un regionalismo abierto. *Estudios Internacionales*, 30 (117), pp. 62-78, 1997.

Viner, J. *The Customs Union Issue*. Nova York: Stevens and Sons Ltd, 1950.

Los dilemas de un modelo de integración alternativo

Un estudio de caso: la agenda de ciencia y tecnología (2006 a 2016) en América Latina

Mercedes Isabel Botto y María Agustina Frisch

Resumen

La propuesta de este trabajo es analizar los alcances de los procesos de integración de América Latina en los últimos años, definidos por la literatura como de tercera oleada o de regionalismo poshegemónico. Como señalan diversos autores, se trataría de un modelo de integración alternativo, caracterizado por la cooperación en agendas económicas, políticas y sociales, que distan de la visión neoliberal y comercialista de la integración de los años 90. La novedad de estos nuevos regionalismos reside en que están basados en un modelo neodesarrollista de la economía, en la que los problemas, aun siendo globales, buscan soluciones alternativas al panamericanismo que hasta entonces marcó las agendas de la integración y cooperación política en la región. De esta forma, a lo largo de este trabajo se busca analizar los alcances y los dilemas de este nuevo modelo de integración, focalizado en los avances de una agenda en particular: la agenda de ciencia y tecnología, la cual es considerada por la literatura como un aspecto clave para el desarrollo productivo y tecnológico de las regiones. En el caso de América Latina, la relevancia de esta agenda fue identificada por los gobiernos neodesarrollistas de Argentina y Brasil, impulsores de diversas iniciativas regionales que crearon

una fuerte institucionalidad, y los cuales a su vez canalizaron importante parte de sus presupuestos nacionales para llevarlas adelante. Sin embargo, a lo largo de este trabajo buscamos demostrar también que, si bien ha habido importantes avances en materia de intercambio de personas y de desarrollo en proyectos de investigación, siguen primando las visiones nacionalistas y competitivas entre ambos países y entre aquellos que componen el bloque regional.

Palabras clave

Ciencia y tecnología; políticas públicas; Argentina.

I. Introducción

Existe un vínculo profundo y necesario entre innovación y desarrollo, dos conceptos que aparecen de manera reiterada en los discursos políticos y en los análisis académicos de América Latina. En perspectiva histórica, este vínculo nos retrotrae a los preceptos del desarrollismo, entendido como una teoría económica que surge en América Latina en los años 60, de la mano de autores como Celso Lafer y Sunkel (Devés Valdés, 2009). En su acepción práctica, el desarrollismo o estructuralismo definirá al desarrollo como una estrategia de crecimiento y de articulación público-privada en donde el Estado asumiría un papel clave en la producción y planificación económica, que, llevado al terreno de la innovación, se transformaría en una política de promoción e innovación. El Estado no solo definiría el tipo y los sectores que innovar, sino que también se encargaría de su implementación. Por último, encontramos una acepción no económica del concepto, vinculada a la definición de la innovación y del desarrollo social, que se comprende como el uso del conocimiento y la ciencia al servicio

de los problemas sociales, tendientes a generar un desarrollo no solo productivo sino también sustentable, y a potenciar las oportunidades del desarrollo humano.

El objetivo de este trabajo es analizar los alcances de las políticas de ciencia y tecnología puestas en marcha durante la gestión de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (desde el 2003 al 2015), con el objetivo de evaluar sus fortalezas y debilidades en términos de construcción de capacidades estatales para un mayor y mejor desarrollo productivo y social. Partimos del entendimiento o consenso público de que esta gestión, caracterizada por la continuidad en el tiempo por más de 12 años, ha tenido a la política de ciencia y técnica como área central y prioritaria, tanto en los discursos como en la acción (López, 2016; Miguel; González y Chinchilla-Rodriguez,2015, p. 59). Además, buscamos analizar en qué medida los cambios realizados han contribuido a crear nuevas capacidades y en qué dirección.

Para ello analizaremos en primer lugar la evolución histórica del sistema de innovación nacional (de ahora en más, SIN) a través de sus principales hitos de construcción institucional; luego identificaremos los cambios introducidos por la gestión kirchnerista a través de los principales indicadores de capacidad institucional; y, por último, analizaremos los principales problemas y obstáculos encontrados a la luz de la experiencia del pasado. En este sentido, se trata de un análisis histórico comparado, en el que la evidencia y datos analizados se extraen de fuentes secundarias, documentos oficiales y entrevistas a actores clave del sistema.

II. Marco conceptual: principales aportes de la literatura en torno al SIN y sus capacidades

Al recorrer la literatura sobre las políticas nacionales de ciencia y tecnología, dos elementos llaman la atención. El primero se refiere al tipo de disciplinas que se ocupan del tema, que son básicamente dos: la economía, a través de los estudios de microeconomía de la innovación; y la ciencia política, a través de los estudios sobre la gestión de la innovación. En términos generales, los enfoques económicos focalizan su atención sobre las empresas como agentes claves del proceso innovador y buscan identificar los factores que ayudan a transferir los conocimientos y aprendizajes al proceso productivo (Chudnovsky, Yoguel, López, Lugones, entre otros). Del lado de los estudios de la ciencia política, en cambio, el énfasis está puesto en el papel de las instituciones públicas y en los procesos de formación y articulación con los sistemas educativos –como las universidades– y el sistema de ciencia y tecnología nacional (Del Bello, 2014; López, 2016; Bekerman, 2016; Sábato, 2011; Lastra, 2017, entre otros).

La segunda peculiaridad de la literatura se vincula con la temporalidad. Si bien, como veremos en el apartado que sigue, el origen del sistema nacional de innovación tecnológica nos retrotrae a los años 50, el debate académico sobre el vínculo entre innovación y desarrollo se inició a finales de los años 60 con los trabajos emblemáticos de Sábato y Schwarzer, y explotan en número en los años 90. Es a partir del texto de Sábato (1979) a partir de lo que se hace un giro en la comprensión de las políticas de ciencia y tecnología, dejando atrás la visión jerárquica de las políticas públicas, en donde el Estado cumple un rol clave en el diseño, planificación e implementación, para sustituirlo por la idea de un triángulo compuesto por tres vectores: el sector gubernamental, el sector educativo y el sector productivo, que son imprescindibles para el desarrollo y la promoción de la innovación para el desarrollo sustentable.

Desde entonces, la producción académica en la región, y en Argentina en particular, se concentra en entender cuáles son los factores que favorecen la construcción de un sistema nacional de innovación y las capacidades que favorecen la transferencia de los conocimientos de las universidades al sector productivo. No obstante, como señalamos en un comienzo, las respuestas a estos interrogantes han variado entre enfoques, disciplinas y autores.

Los enfoques microeconómicos consideran que las capacidades de innovación de las empresas y sectores pueden ser medidos a través de dos indicadores: el primero y más conocido son los flujos de inversiones en I+D, y el segundo, la capacidad de crear patentes. Al analizar el caso argentino, la mayoría de estos trabajos llegan a la misma conclusión: los niveles de inversión pública y privada, nacional o internacional, son, en términos relativos, bajos, y las principales empresas que dominan los sectores de tecnología media-alta y alta son las filiales transnacionales. Sin embargo, aun en estos casos, los esfuerzos de innovación son importados e incorporados particularmente en las empresas, lo que limita el efecto de *spill over* al resto del sistema productivo (López y Lugones).

Frente a este panorama poco optimista, la mayoría de los autores coinciden y enfatizan en la necesidad de desmarcarse de los indicadores desarrollados por los países centrales, y de crear los propios. En particular, López y Lugones (1997), señalan lo imprescindible que es "contar con una adecuada base de datos respecto de las actividades tecnológicas de las firmas de la región". Según ellos, esto "se convierte en un elemento fundamental para realizar un diagnóstico adecuado de la evolución, tendencias y perspectivas de la base y potencial innovativo existente, así como para orientar las políticas públicas en la materia, de modo de maximizar su aprovechamiento" (López y Lugones, 1997, p. 33). Y, en esa línea, Yoguel y Boscherini (1996) avanzan en la creación de nuevos indicadores que superan los tradicionales de I+D y de patentes, incluyendo

otras variables intangibles que captan procesos de innovación más informales e incrementales en el sector de las empresas medianas y pequeñas (pymes).[1]

Al analizar las razones de esta "trampa del atraso tecnológico" que no solo caracteriza a los sectores productivos de la Argentina, sino también a los de México, un segundo grupo de economistas se sirvió de explicaciones de índole macroeconómica. Para estos autores, los obstáculos a la innovación productiva no solo se vinculan a las empresas, sino también a fallas estructurales, como son la ausencia de un sistema financiamiento y crédito a largo plazo, las fallas del sistema educativo (caracterizadas por los débiles vínculos con el sector privado) y las fallas del SIN, en lo que no existe una articulación entre la oferta universitaria y las demandas del sector productivo. A esto se le suma, según estos autores, un sistema de *laissez faire* que ha caracterizado el sistema hasta los años 90, y que puso de manifiesto profundas ambigüedades normativas (Rivera Ríos, Robert y Yoguel, 2009; Chudnovsky, 1999).

Los enfoques politológicos, en cambio, asocian la capacidad de innovación con la construcción y fortalecimiento de la arquitectura institucional del Estado. Pero no solo se trata de crear nuevas instituciones y agencias, sino de asegurar una mayor coordinación interna al Estado entre los distintos ministerios y agencias públicas de CyT (Chudnovsky, 1999; Aguiar, Aristimuño y Margini, 2015). Dentro de este grupo de autores, encontramos que es relevante la

---

1 Entre los nuevos parámetros que proponen, se encuentran: los esfuerzos realizados de capacitación del personal; el desarrollo de actividades vinculadas a la calidad; las interacciones con otros agentes para desarrollar actividades innovativas; la participación de ingenieros y técnicos en el personal dedicado a las actividades innovativas; el grado de involucramiento de los operarios en tareas de control de calidad y desarrollo de productos, procesos, etc.; el peso de los nuevos productos en la facturación del último año; el grado de alcance de las actividades de desarrollo (Yoguel y Boscherini, 1996).

necesidad de articular los distintos vectores, con énfasis entre las agencias nacionales y las universidades (Bekerman, 2016; Miguel, González y Chinchilla-Rodríguez, 2015).

Para concluir esta caracterización de la literatura, nos gustaría señalar que, en el correr de los años y del debate, las diferencias de enfoque y de motivaciones entre estas distintas vertientes han tendido a la convergencia en tres puntos de relevancia para nuestro análisis. La primera convergencia en la que coinciden los dos grandes enfoques es la de considerar las políticas de ciencia y tecnología como elementos claves de un sistema de innovación en el que participan de manera fundamental tres sectores o subsistemas (liderados por el Estado, las universidades y las empresas). A esta conclusión también llegan los microeconomistas que centran su atención sobre las capacidades empresariales (ya sean estatales o de capital de Estado) como principales generadoras de innovación científico-tecnológica; consideran que estas no se encuentran aisladas en la sociedad, sino que son parte de un sistema (el SIN) que las ubica en un plano más amplio y complejo que el empresarial (Rivera Ríos; Robert; Yoguel, 2009).

III. Un recorrido histórico: el SIN argentino desde 1946 hasta 2015

El primer hito relevante en la planificación nacional de un sistema de ciencia y tecnología se remonta al año 1872, con la creación del Instituto Geográfico Nacional. Sin embargo, la constitución institucional del sistema de CyT obtuvo mayor relevancia a partir de las primeras dos presidencias de Perón, en el periodo 1946-1955 con la creación del Ministerio de Asuntos Técnicos, la Comisión Nacional de Energía Atómica y el Instituto de Investigaciones Científi-

cas y Técnicas de las Fuerzas Armadas. En ese momento, las instituciones tenían como áreas estratégicas al desarrollo económico y al militar.

Posteriormente, entre 1956-1966 se crearon el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE) y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Es importante señalar que la creación del Conicet fue con la finalidad de concentrar las investigaciones científicas en dicho consejo, para disminuir el presupuesto en investigación de las universidades públicas. Esto generó un crecimiento de Conicet a expensas de una disminución del presupuesto para investigación en las universidades nacionales.

En 1970, se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONACyT), el cual tenía una secretaría asociada (SECONACyT). Posteriormente, se convirtió la SECONACyT en Subsecretaría de Ciencia y Técnica (SUBCyT). El gobierno de Alfonsín (1983-1989) creó el Consejo Interuniversitario Nacional, y se transformó la Subsecretaria (SUBCyT) en Secretaria de Ciencia y Tecnología (SECyT). Durante el gobierno menemista, se creó la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC), la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT), el Gabinete Científico-Tecnológico y el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECyT). Los avances en este periodo fueron fundamentales para el fortalecimiento de la investigación en las universidades, ya que al crearse la ANPCyT se generó una nueva posibilidad de subsidios para investigadores integrantes o no del Conicet, como también el acceso de becas doctorales y posdoctorales, las cuales están incluidas en los proyectos de

investigación de los postulantes de todo el país (Bekerman, 2016). Es importante destacar que en 1998 se desarrolló el segundo plan[2] estratégico en CyT en la historia argentina, denominado Plan Nacional Plurianual de CyT (1998-2000). Lo relevante de este plan es que fue la primera vez que un plan estratégico adscribió al enfoque del Sistema Nacional de Innovación, dejando atrás el enfoque lineal en la planificación estatal de la CyT.

En la década de 1990, se avanzó en una nueva manera de planificar la ciencia y la tecnología nacionales a partir de la introducción en la agenda pública del concepto de Sistema Nacional de Innovación. Sin embargo, no fue hasta la década siguiente cuando se lograron avances significativos al respecto, con lo cual se le dio mayor claridad institucional y de coordinación al sistema, mayor financiamiento y la realización de planes estratégicos (López, 2016). Es importante resaltar que estos cambios no se debieron simplemente a un aumento de la ejecución presupuestaria, sino también a un cambio en la orientación política respecto de las estrategias que seguir en CyT.

Hay consenso entre los autores en el hecho de que la década de 1990 significó un quiebre respecto del pasado en términos de la gestión y ejecución de las políticas públicas de CyT en Argentina. Esta década marcó el fin del modelo basado en un enfoque lineal de CyT, y fue reemplazado por uno sistémico a partir de 1995, cuando se trasladó a la política pública nacional un nuevo concepto teórico: el de Sistema Nacional de Innovación (SNI), con importantes repercusiones en la arquitectura institucional (Aguiar, Aristimuño y Margini, 2015; Chudnovsky, 1999; Del Bello, 2014; Lastra, 2017, Casas, Corona y Rivera 2013).

Si bien en la década de 1990 hubo un cambio en la percepción y orientación de las políticas de CyT, esto no implicó que hubiese avances significativos en las políticas de CyT ni en la generación de capacidades estatales. Por

---

2 El primero fue en 1971.

el contrario, "este dinamismo contrasta fuertemente con el *laissez faire* en política tecnológica (y, en cierta medida, en política científica) practicado no solo por el gobierno de Menem hasta 1996, sino también por los gobiernos argentinos previos tanto civiles como militares" (Chudnovsky, 1999, p. 2).

En este sentido, el trabajo de Casas Corona y Rivera resulta pertinente de ser citado cuando señalan que

> durante la década de los noventa los países latinoamericanos observaron cambios, no siempre favorables al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI), atribuibles al hecho de que el Estado dejó de ser el agente promotor del desarrollo y las estrategias económicas e industriales quedaron bajo el control de las fuerzas del mercado. Sin embargo, en algunos países, especialmente los sudamericanos, los cambios de regímenes políticos del siglo XXI y los procesos de democratización que se han experimentado, han permitido un nuevo posicionamiento del Estado y un cambio de discurso respecto de la importancia de la CTI para los proyectos nacionales de desarrollo (Casas, Corona y Rivera, 2013).

Por otro lado, si se tiene en cuenta como indicador de capacidad de financiación del sector científico-tecnológico al nivel de inversión en I+D por parte del Estado y empresariado argentinos con otros países en la década de 1990, se evidencia que Argentina se encuentra lejos de los estándares internacionales de los países centrales (Chudnovsky, 1999). La inversión en CyT en Argentina respecto del PBI era, a fines de la década de 1990, de 0,46 %; es decir: más de cinco veces inferior que la media de los que invertían mayor porcentaje de su PBI nacional en CyT. Si bien en el año 2013 el porcentaje del PBI invertido en CyT por parte de Argentina se había incrementado al 0,6 %, la tendencia no fue revertida (Del Bello, 2014).

Es necesario resaltar los cambios en el rol del Estado respecto de la CyT en la década de 1990 y su impacto en la arquitectura institucional del SNCyT para poder explicar y

comprender el sistema en la actualidad (Aguiar, Aristimuño y Margini, 2015; Del Bello, 2014). De cualquier manera, realizar este tipo de análisis comparativo pierde la capacidad de analizar los avances en términos de desarrollo institucional y de iniciativas de coordinación que efectivamente ocurrieron en el periodo de estudio.

Como principales hitos en la constitución del sistema nacional de CyT de las presidencias kirchneristas, se destaca que la SECyT pasó a depender del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; que se desarrolló el primer plan estratégico en CyT: el Plan Estratégico de Mediano Plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación Bicentenario (2006-2010); que se derogó la Ley de Promoción de la Industria del *Software*, que creó el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del *Software* (FONSOFT), el Programa de la Biotecnología Moderna y el Programa de Promoción de la Nanotecnología y el Programa Raíces (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior). Finalmente, como hito institucional fundamental, se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en el año 2007, y los siguientes organismos pasaron a depender del flamante Ministerio: el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet); la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (Agencia); la Fundación Argentina de Nanotecnología (FAN); el Banco Nacional de Datos Genéticos (BNDG), y la Fundación "Dr. Manuel Sadosky". La creación del MINCyT le dio a la CyT mayor relevancia y participación en las políticas públicas, así como un mayor acercamiento a la sociedad civil.

La literatura más reciente sobre innovación tecnológica busca identificar los avances institucionales, resaltando la creciente autonomía que se le otorga al sector, sobre todo a partir de la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCyT) en 2007 (Del Bello, 2014; Bekerman, 2016; Naidorf, Perrotta, Gómez y Riccono, 2015; Lastra, 2017). Este hito "implicó la presencia directa de la problemática científica y tecnológica en el proceso de toma de

decisiones a nivel país" (López, 2016). En el año 2007 se desarrolló un programa de crédito destinado a crear fondos sectoriales. Del Bello (2014) sostiene que el objetivo de este proyecto "era intentar imitar la experiencia brasileña, que había posibilitado superar el mítico 1 % del PBI en ciencia, tecnología e innovación" (Del Bello, 2014, p. 57). Se llevaron a cabo negociaciones con el BIRF durante la gestión de Néstor Kirchner, con lo cual le otorgaron a la Argentina un préstamo de 150 millones de dólares, que se destinaron a la creación del FONARSEC (Fondo Argentino Sectorial), puesto en marcha en el año 2009 (Del Bello, 2014).

Siguiendo esta línea, es pertinente destacar que, a diferencia de la década de 1990, para la presidencia de Néstor Kirchner y las posteriores presidencias de Cristina Fernández de Kirchner, la CyT fue un área prioritaria en su proyecto de Estado, no solamente como estrategias para lograr una mayor autonomía tecnológica y competitividad productiva, sino también "como un área central y una política permanente del Estado, en el marco de la transformación del modelo de país tendiente a un desarrollo sustentable y con equidad social" (López, 2016).

IV. Las gestiones de Néstor y Cristina Kirchner: ¿nuevas capacidades o más de lo mismo?

A partir de la literatura sobre sistemas e indicadores de I+D y de la trayectoria histórica del sistema de innovación argentina, en este apartado nos proponemos analizar y evaluar los avances realizados por las gestiones neodesarrollistas en el sector científico-tecnológico. Para ello identificamos cuatro nuevas capacidades que superan los tradicionales indicadores de inversión y recursos materiales propuestos por los organismos globales como la OECDE,

a saber: la formación de recursos y construcción institucional; la coordinación interinstitucional; y la coordinación intersectorial.

En términos de los avances en materia de construcción institucional, es posible identificar iniciativas orientadas en dos direcciones. La primera está vinculada a la formación de recursos humanos: en los primeros dos años de gestión, se amplió el número de ingreso de investigadores y de becarios, además de que se puso en funcionamiento un programa de repatriación de cerebros. La segunda política pública se orientó hacia la construcción de instituciones vinculadas al desarrollo científico y tecnológico. Sin lugar a dudas, el hito principal fue la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MinCyT) en el año 2007, mostrando el apoyo del Estado al desarrollo de la ciencia.

El liderazgo en materia de la formación de RR. HH. se materializó en el Conicet, que tuvo un cambio abrupto basado en el incremento de los ingresos a la carrera del investigador, y de las becas doctorales y posdoctorales, como también de las repatriaciones de científicos. Esto fue de la mano del plan estratégico 2020, que proponía un incremento en la planta del Conicet para poder contar con personal científico en todas las áreas estratégicas que el país requería.

La importancia que se le dio al sector científico-tecnológico en el periodo de estudio se materializó en la creación del MinCyT. Además, la visión a largo plazo y el hecho de considerar al sector como política de Estado se ven en el diseño de planes estratégicos. El plan estratégico Argentina Innovadora 2020, que fue generado durante la gestión K, quedó sin cumplimiento por el recambio del Ejecutivo en el año 2015; una de las consecuencias de este recambio fue la disminución drástica en los ingresos a la carrera del investigador en el Conicet. Hubo logros visibles y trascendentes en materia de tecnología, como el ya mencionado INVAP, el cual es resultado de una apuesta a la

ciencia como política de Estado y de soberanía. Luego, con el tiempo y la experiencia se fue planificando como la Ley de Desarrollo Satelital en el 2015.

Los avances en materia de coordinación interministerial indican que, si bien el principal objetivo del MinCyT en sus orígenes fue el de coordinar las actividades científico-tecnológicas que se llevaban a cabo en las diferentes instituciones y que se encontraban bajo la órbita de distintos ministerios y secretarías, previo a su creación, esta función era cumplida por el Gabinete Científico Tecnológico (GACTEC[3]), el cual no funcionó de la manera esperada según las entrevistas realizadas. Aun luego de la creación del MinCyT, cada ministerio siguió definiendo sus líneas de acción, y hacia los últimos años existió la obligación de alcanzar líneas prioritarias en el seno de los ministerios.

Con el fin de coordinar los recursos de manera federal, en los últimos años, se crearon los Sistemas Nacionales de Grandes Instrumentos y Base de Datos.[4] Estos sistemas permiten que todos los sectores del ámbito científico-tecnológico puedan tener acceso a grandes instrumentos (rayos X, microscopia, resonancia magnética, espectrometría de masas, computación de alto desempeño, láseres, redes avanzadas, bioterios, magnetometría y citometría de flujo). Paralelamente se crearon bases de datos para el libre acceso a la información relacionada a datos del mar, datos biológicos, datos climáticos, repositores digitales y datos genómicos. Esta iniciativa tiene como objetivo optimizar el uso de los grandes instrumentos, para hacerlos accesibles a toda la comunidad científica.

---

3 El GACTEC es un ámbito interministerial e interdisciplinario en el que se proponen y consensúan políticas de largo plazo en ciencia, tecnología e innovación. Se fundó en 1996 en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Al crearse el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en 2007, la presidencia y coordinación ejecutiva del GACTEC quedó a su cargo.

4 <https://bit.ly/1KMNb2f>.

También se buscó federalizar los desarrollos y la inversión en CyT a través de la apertura de oportunidades a instituciones y problemáticas locales mediante la creación de los Centros de Investigación y Transferencia (CIT)[5] por el Conicet. De esta manera, la investigación puede llegar a generar soluciones a la sociedad y/o mejorar los procesos productivos actuales de cada una de las regiones donde se encuentran. Los CITs se localizan en Santiago del Estero (CITSE), Catamarca (CATCA), Entre Ríos (CITER), Villa María (CIT Villa María), Golfo San Jorge, el Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (CITNOBA) y Santa Cruz. Con la finalidad de fomentar el crecimiento de estos centros, el Conicet puso a disposición líneas específicas de financiamiento y de ingresos a la Carrera del Personal de Apoyo (CPA). Los investigadores que decidieron mudarse a estos lugares tuvieron un incentivo económico y, en algunos casos, acceso a la casa propia por medio de créditos blandos de financiación. Cabe destacar que las líneas de investigación que se desarrollan en cada uno de los CITs se encuentran orientadas, principalmente, a resolver problemáticas locales.

Respecto a los Proyectos de Investigación Orientada (PIO), se trata de otra iniciativa del Conicet y tiene como objetivo comprender y atender las problemáticas argentinas. Son proyectos multidisciplinarios con una duración máxima de dos años y con un mínimo de tres investigadores del Consejo. A través de estos proyectos, se generan acuerdos específicos entre el sector público y el privado.[6]

Por último, el Programa Nacional de Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva (VINTEC)[7] es una iniciativa del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Los objetivos, citados como aparecen en la página web del MinCyT, son:

---

5 <https://bit.ly/2lFJiKP>.
6 <https://bit.ly/2kon9R8>.
7 <https://bit.ly/2m06pzP>.

1. definir sistemas de Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva (VTeIE) que permitan monitorear y realizar el seguimiento y la evolución de las variables claves en los distintos sectores estratégicos definidos por el Ministerio;
2. identificar las fuentes de información, la tipología de inteligencia a implementar y los actores principales involucrados en los procesos de decisión estratégica;
3. determinar modelos de VTeIE para cada una de las diferentes tipologías de instituciones y organizaciones en las cuales resulta aplicable;
4. diseñar, desarrollar e implementar herramientas TIC de apoyo a sistemas de VTeIE;
5. realizar estudios de VTeIE específicos, a solicitud de los distintos actores sociales; y
6. promover actividades formativas sobre VTeIE, generando espacios de encuentro e intercambio de buenas prácticas, experiencias y teorías sobre Gestión Tecnológica e Innovación.

Se trata de una iniciativa muy interesante, se requiere más tiempo para evaluar su alcance. Está orientada a satisfacer tanto al sector público como al privado.

Los avances en materia de capacidad de articulación intersectorial indican que, si bien se ha observado en las entrevistas realizadas que el tema de la coordinación interinstitucional ha sido una de las debilidades, también hubo casos de coordinación exitosa, como lo fue la articulación entre MinCyT/ARSAT. Un ejemplo es la firma de un convenio entre ARSAT y el MinCyT con la finalidad de poder dominar la tecnología.

Además, se pueden citar las siguientes iniciativas de coordinación interinstitucional: la creación de sistemas nacionales, la creación de los Centros de Investigación y Transferencia, los Proyectos de Investigación Orientada (PIO), y el Programa Nacional de Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva (VINTEC).

En lo referente al vínculo público/privado, durante el periodo de estudio, hubo un cambio fundamental en términos de aumento de presupuesto en todas las agencias de CyT. Sin embargo, cada ministerio o agencia tenía la autonomía sobre dónde poner el dinero. En el caso del Ministerio de Salud, hubo cambios con el pasado en relación con qué líneas investigar (público-privado). Sin embargo, el financiamiento e incremento presupuestario siguió siendo externo, y provino del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Tanto el BM como el BID tenían la capacidad de restringir las áreas de inversión.

V. Conclusiones

Como adelantamos en la introducción, el objetivo de este trabajo fue, en primer lugar, presentar los primeros avances de nuestra investigación en torno a la política de ciencia y tecnología durante la gestión de los Kirchner, identificando las respuestas y los avances de la literatura a nuestros principales interrogantes de la investigación; y, en segundo lugar, triangular y chequear algunas de estas ideas con datos y fuentes secundarias.

La primera conclusión a la que llega esta revisión o estado del arte es que la literatura o biblioteca que analiza estas preguntas o interrogantes proviene de distintas disciplinas que abordan la problemática desde distintos ángulos. En este sentido, distinguimos, por un lado, los enfoques de la microeconomía, que apuntan a evaluar los avances del sistema en términos de innovación científica y tecnológica, toman como actor fundamental a las empresas y se ocupan de elaborar indicadores más adecuados de medición. Por el otro, se encuentra un número más importante de trabajos, que, provenientes de la macroeconomía y de las ciencias políticas, focalizan sobre el Estado como actor clave del

diseño e implementación de la política, focalizando no solo sobre sus capacidades institucionales, sino también sobre su articulación con la universidad y con el sector productivo.

Una segunda conclusión de esta revisión señala y profundiza sobre las diferencias en la literatura en torno a la definición del concepto o unidad de análisis del proyecto: mientras los economistas, tanto macro como micro, definen al sistema en su capacidad para asegurar el vínculo entre Estado e innovación productiva, los politólogos se apoyan en el análisis del Estado, las políticas y sus capacidades de articulación entre las universidades y el sector productivo, constituyendo un sistema en donde lo que importa es la articulación más allá de las partes.

La tercera conclusión, en cambio, apunta a la coincidencia de los autores al señalar que las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner lograron plantear una ruptura en términos de capacidades institucionales y humanas, así como presupuestarias, respecto a las gestiones anteriores. Sin embargo, estas definiciones encontraron en su implementación algunas dificultades u obstáculos.

Con el fin de refrendar y triangular estas afirmaciones, la segunda parte del trabajo se enfocó en profundizar sobre esta idea de construcción de capacidades institucionales de la etapa Kirchner, ejemplificando efectivamente con la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, la creación de nuevos fondos y la multiplicación de recursos humanos, no solo en el MINCYT, sino en todos los ministerios. En términos de coordinación, la nueva gestión estableció la necesidad de consensuar y crear planes de acciones plurianuales en cada uno de los ministerios y agencia de CyT, como requisito para la obtención de financiamiento público. Sin embargo, esta coordinación se garantizó al interior de cada uno de ellos, pero no ahondó sobre el vínculo interagencia, ni generó dinámicas similares en el seno de las universidades ni del sector privado, que se mantuvieron pasivos y en actitud defensiva frente a la iniciativa gubernamental.

Bibliografía

Aguiar, D.; Aristimuño, F. y Margini, N. (2015). "El rol del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la reconfiguración de las instituciones y políticas de fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación de la Argentina (1993-1999)". *Revista Iberoamericana CTS,* 29 (10), pp. 11-40.

Albornoz, M. (2009). "Desarrollo y políticas públicas en Ciencia y Tecnología en América Latina". *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 9 (1), pp. 65-75.

Bekerman, F. (2016). "El desarrollo de la investigación científica en Argentina desde 1950: entre las universidades nacionales y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas". *Revista Iberoamericana de Educación Superior,* 7 (18). Disponible en: <https://bit.ly/2k91OLi> [fecha de acceso: 17/3/2017].

Botana, N. y Sábato, J. A. (2011). *La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina*. En Sábato, J. (comp.). *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-dependencia,* pp. 143-158. Buenos Aires: Paidós.

Casas, R.; Corona, J. M. y Rivera, R. (2013). "Políticas de ciencia, tecnología e innovación en América Latina: entre la competitividad y la inclusión social". *Conferência Internacional LALICS 2013* "Sistemas Nacionais de Inovação e Políticas de CTI para um Desenvolvimento Inclusivo e Sustentável", 11 y 12 de noviembre de 2013, Río de Janeiro, Brasil.

Chudnovsky, D. (1999). "Políticas de ciencia y tecnología y el Sistema Nacional de Innovación en la Argentina". *Revista de la Cepal*, (67), pp. 153-171.

Del Bello, J. C. (2014). "Argentina: experiencias de transformación de la institucionalidad pública de apoyo a la innovación y al desarrollo tecnológico". En

Nuevas instituciones para la innovación: Prácticas y experiencias en América Latina, pp. 35-83. Disponible en: <https://bit.ly/2lEK6j4>.

Devés Valdés, E. (2009). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Tomo I. Desde la Cepal al neoliberalismo (1950-1990)*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Lastra, K. F. (2017). "Investigación educativa en Argentina: impacto de las políticas de ciencia y tecnología en dos agencias del Estado, ANPCyT y Conicet". *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 8 (21), pp. 94-108.

López, A. y Lugones, G. (1997). "El proceso de innovación tecnológica en América Latina en los años noventa. Criterios para la definición de indicadores". *Redes,* 4 (9), pp. 13-48.

López, M. P. (2016). "Políticas públicas e internacionalización de la ciencia y la tecnología en Argentina (2003-2015)". *Temas y Debates*, (31), pp. 65-79.

Miguel, S.; González, C. y Chinchilla-Rodríguez, Z. (2015). "Lo local y lo global en la producción científica argentina con visibilidad en Scopus, 2008-2012. Dimensiones nacionales e internacionales de la investigación". *Información, Cultura y Sociedad*, (32), pp. 55-74.

Nun, J. (1995). "Argentina: El Estado y las actividades científicas y tecnológicas". *Revista de Estudios Sociales de la Ciencia,* REDES 3. Disponible en: <https://bit.ly/2k3yOo4> [fecha de acceso: 12/2/2017].

Naidorf, J.; Perrotta, D.; Gómez, S. y Riccono, G. (2015). "Políticas universitarias y políticas científicas en Argentina pos-2000. Crisis, innovación y relevancia social". *Revista Cubana de Educación Superior,* 34 (1), pp. 10-28.

Rincón Castillo, E. L. (2004). "El sistema nacional de innovación: Un análisis teórico-conceptual". *Opción*, 20 (45), pp. 59-72. Disponible en: <https://bit.ly/2kaEfBS> [fecha de acceso: 4/7/2017].

Rivera Ríos, M. A.; Robert, V. y Yoguel, G. (2009). "Cambio tecnológico, complejidad e instituciones: el caso de Argentina y México". *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía,* 50 (157), pp. 75-109.

Sabato, J. (1979). "El triángulo nos enseña dónde estamos". En J. Sabato. *Ensayos en campera*. Buenos Aires: Juárez Editor.

Yoguel, G. y Boscherini, F. (1996). "Algunas reflexiones sobre la medición de los procesos de innovación: la relevancia de los elementos informales e incrementales". *Redes,* 3 (8), pp. 95-116.

Una mirada latinoamericana de la salud internacional

El caso de Unasur Salud

María Belén Herrero, Jorgelina Loza
y Marcela Belardo

Resumen

La atención a las políticas de salud en las organizaciones regionales de América del Sur revela un nuevo "giro social" en la economía política regional de la cooperación internacional. Este contexto es clave para entender por qué un cuerpo esencialmente político como la Unasur posicionó a la salud en el camino hacia la construcción de un nuevo regionalismo y en una herramienta para "una causa regional" contra la influencia externa y el enfoque tradicional de otros organismos internacionales y donantes externos.

El objetivo de este trabajo es, por un lado, analizar y discutir, con relación a la Unasur, si las prácticas, los métodos (y los enfoques) regionales del bloque son propicios para el surgimiento e implementación de nuevas estrategias para el abordaje de la salud desde las políticas regionales. En segundo lugar, indagar qué están haciendo los actores nacionales y regionales involucrados en estas políticas en salud. Asimismo, analizar si la Unasur está comprometida en abordar las desigualdades sociales y las asimetrías en relación con la salud, como se indica en las agendas regionales, y cómo se ha reflejado esta postura en los procesos de formulación de políticas y en la asignación de recursos.

Este trabajo es resultado de una investigación desarrollada entre 2014 y 2015 con un enfoque cualitativo, basado en el análisis de fuentes secundarias y primarias (entrevistas en profundidad a informantes claves). Los resultados del estudio dan cuenta, en primer lugar, que el derecho a la salud, el acceso universal y los determinantes sociales son las banderas de este proyecto político de integración y de las nuevas políticas de salud en la región que se impulsan desde Unasur. En segundo lugar, los resultados permiten visualizar el marco regional que propone Unasur en materia de equidad social, y su enfoque basado en derechos en relación con el acceso a la atención médica y medicamentos, con el objetivo de la reducción de las asimetrías entre los países. La Unasur promueve un movimiento hacia las políticas de cooperación y de carácter transversal horizontal. Finalmente, este gran bloque intergubernamental constituido en Unasur Salud como organismo político, pero sin injerencia directa al interior de los países en materia de salud y medicamentos, ha jugado un papel central en la expansión de los horizontes políticos nacionales y las capacidades políticas.

Las intervenciones de la Unasur conducen a iniciativas y acciones para implementar las reformas según los objetivos establecidos regionalmente, así como favorecen la definición de objetivos en el nivel nacional, orientando pasos hacia una agenda regional en salud. Asimismo, en el ámbito mundial, Unasur mejora la visibilidad y las "voces" de los Estados miembros. Finalmente, este organismo aporta un marco normativo que proporciona medios para la difusión de ideas.

Palabras clave

Salud colectiva; integración regional; salud internacional.

I. Introducción

Existen tradiciones intelectuales sociopolíticas que no solo contribuyeron a la dimensión regional como una entidad con características comunes, como la cultura, la historia y el futuro, sino que también influyeron en los temas de la agenda y en las políticas regionales que resultaron de una perspectiva latinoamericana propia. Entre estas tradiciones intelectuales, se encuentra la denominada Medicina Social Latinoamericana o Salud Colectiva (LASM/CH), que aborda los problemas de enfermedad, salud y atención médica de las poblaciones. Estas tradiciones se consideran no solo un campo de conocimiento científico, sino también de acción política. En esta perspectiva, la salud se examina a través de diferentes disciplinas, como la medicina, la epidemiología, la antropología, la sociología, la historia y la ciencia política (Paim y Almeida, 1998).

Después de la década de 1990, en un contexto de mayores desigualdades sociales, inequidades en salud y aumento de la exclusión social, la política social se convirtió en un principio central para los gobiernos de América Latina. El acceso inadecuado a la atención médica y a los medicamentos también sigue siendo un problema, especialmente en los grupos de población más vulnerables de Sudamérica, y ambos son reconocidos como determinantes sociales de los pobres resultados de salud y las condiciones de vida. La buena salud mejora las condiciones de vida, mientras que las mejores condiciones de vida contribuyen a la buena salud. Por lo tanto, las políticas sociales, y particularmente las políticas de salud, se convirtieron en estrategias esenciales para la lucha contra la pobreza y para reducir las desigualdades a escala regional. La salud ha adquirido un lugar importante en las relaciones internacionales y ha pasado a desempeñar un papel clave en la agenda de política exterior en la última década.

En este contexto de mayor interés en la salud como una dimensión importante de la política exterior y las preocupaciones diplomáticas, emergió un nuevo marco de integración regional de salud y diplomacia regional de salud, con una creciente centralidad de organismos regionales en la agenda de la salud internacional. Expresiones de este proceso son el nacimiento de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) en 2008 y, particularmente, la creación de un Consejo de Salud. Una característica especial del Consejo de Salud de Unasur es el hecho de que la identidad regional se basa en la soberanía de la salud y no exige que los países miembros deleguen ningún grado de soberanía nacional. A través del Consejo de Salud, la Unasur incorporó el tema de los determinantes sociales, el derecho a la salud y el acceso universal a los sistemas de salud al debate sobre las políticas regionales de salud. En nuestra investigación, encontramos que el enfoque de LASM/CH fue una gran influencia para los principios y valores troncales de Unasur Salud.

El objetivo de este artículo es doble. En primer lugar, exploramos el legado de los esfuerzos de larga data en la región que abordan las dimensiones sociales y políticas de la salud, aquellas asociadas con los movimientos LASM/CH. En segundo lugar, analizamos las políticas a nivel regional y la política de salud de Unasur, y su papel como una bisagra en la construcción de un programa de salud y los principios de la cooperación Sur-Sur.

Esperamos que este artículo pueda ayudar a comprender los principios sobre los que se integra la salud internacional en América Latina y el papel que tienen las organizaciones regionales como la Unasur en sentar las bases para una salud internacional y los desafíos de la cooperación Sur-Sur.

II. Marco teórico/marco conceptual

Movimientos de Medicina Social Latinoamericana y la Salud Colectiva y sus contribuciones en el ámbito de la salud

En el campo de la salud, una variedad de perspectivas teóricas y metodológicas han convergido en una tradición intelectual específica llamada Medicina Social Latinoamericana o Salud Colectiva, como la han llamado los brasileños. Surgió en la década de 1970 de la mano de académicos, investigadores y movimientos sociales preocupados por las consecuencias económicas, sociales y políticas de las dictaduras militares. Esta década también se caracteriza en varias regiones por una fuerte tensión en el campo médico porque la profesión médica estaba atravesando una profunda crisis de confianza. Por ejemplo, los gobiernos de los Estados Unidos y Gran Bretaña comenzaron a cuestionar los enormes gastos en tecnologías médicas que no parecían producir una mejora sustancial en la calidad de vida de la población, o al menos ese era el argumento para el ajuste del gasto público en salud. De modo que esta reacción fuerte y general fue contraria no solo a la inequidad cada vez más obvia en salud y acceso diferenciado a los servicios de salud, sino, fundamentalmente, al pensamiento hegemónico en salud, más preocupado por la cura cuando la enfermedad ya estaba instalada que por las causas de esas enfermedades.

La Medicina Social Latinoamericana tiene dos principios básicos. En primer lugar, reconoce la naturaleza social de la enfermedad, el carácter histórico y político del proceso de salud y de la enfermedad y las inequidades como causas fundamentales de las diferencias sociales. Esta trayectoria político-intelectual otorga particular importancia a los determinantes sociales de la salud y considera a la salud como un derecho humano fundamental. En segundo lugar, recupera la responsabilidad principal del Estado en la solución de los problemas de salud y enfermedad.

Desde LASM/CH, se supone que los problemas de salud están relacionados con cuestiones políticas, es decir, con decisiones colectivas e individuales. De esta forma, la perspectiva de los determinantes sociales de la salud, tal como la entiende LASM/CH, se convierte en una herramienta útil para visibilizar los aspectos estructurales que tienen que ver con la realización de la salud. Aporta mayor contenido político al discurso sobre el derecho a la salud (como parte del conjunto de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales), dejando en claro que su garantía pasa por cambios estructurales en la forma en que se organizan las sociedades para producir y consumir, es decir, para una distribución equitativa de los recursos económicos, el poder y el conocimiento para y entre los pueblos. El enfoque LASM/CH alienta los valores de solidaridad y cooperación en las agendas de luchas de los movimientos sociales y culturales y en la acción pública de los gobiernos locales y nacionales progresistas. En este sentido, se enfoca en fortalecer un movimiento continental y global por la equidad en salud, inscrito dentro del amplio marco de las luchas regionales y globales por el derecho a la salud (Granda, 2008; Arellano *et al*., 2008).

Esta tradición latinoamericana es un campo científico donde el conocimiento sobre la salud se produce desde diferentes disciplinas y como un campo de práctica donde las acciones se llevan a cabo en diferentes organizaciones e instituciones de la mano de múltiples agentes (especializados o no) dentro y fuera del lugar convencionalmente reconocido como "sector de la salud" (Paim y Almeida, 1998). También fue moldeado por un movimiento heterogéneo con una fuerte convicción en los determinantes sociales de la salud y en el reconocimiento de que existe un estrecho vínculo entre la ciencia y la política.

Recuperando la región: la influencia de la Medicina Social Latinoamericana en la Unasur

El neoliberalismo se había impuesto como un paradigma político y económico en la región. Después de los resultados de ese tipo de políticas (empobrecimiento de la población, exclusión social y falta de acceso a los sistemas de salud), el panorama regional se volvió cada vez más complejo, desafiando la noción de regionalismo y la gobernanza liberal liderada por Estados Unidos. La orientación hacia el mercado condujo a un enfoque selectivo, que dio como resultado una serie de beneficios a menudo de baja calidad dirigidos a los pobres: tuvo un impacto serio en el sector de la salud y, particularmente, en la atención primaria (Giovanella, 2015). Al mismo tiempo, el acceso a una atención médica más compleja se asoció cada vez más con la capacidad de pago. Se fortalecieron los programas verticales dirigidos a poblaciones o problemas específicos con la creación de seguros de salud específicos, lo que profundizó la segmentación de los sistemas de salud; las tasas de pobreza y la desigualdad de ingresos aumentaron en toda la región (Riggirozzi, 2014b; Soares, 2001).

En los años 2000, los gobiernos progresistas o de izquierda ganaron en la mayoría de los países de la región y trataron de contrarrestar los efectos de las políticas neoliberales. La región se constituyó como una unidad territorial con capacidad para intervenir en las luchas por el poder y los recursos simbólicos. El esfuerzo por recuperar el potencial desarrollo de América del Sur fue una clara manifestación de un cambio histórico. Este "cambio de era" se caracterizó por la formulación de prácticas políticas arraigadas en el desarrollo social, la comunidad, la implementación de nuevas prácticas y la construcción de una nueva acción regional.

Las políticas sociales y de salud fueron ejes clave del Estado de bienestar en muchos países de América del Sur. La salud siempre se ha relacionado con los derechos de

los ciudadanos y se ha institucionalizado como parte de un derecho democrático, una herramienta para la inclusión y un hito en el Estado de bienestar (Tobar, 2001). La salud ha jugado un papel clave en el *ethos* democrático de la región. A medida que los esfuerzos de salud internacionales cobraron fuerza, la integración regional también apareció como un componente fundamental para el éxito de las iniciativas de salud a gran escala. Una expresión de eso fue la aparición del Consejo de Salud Suramericano de la Unasur. A través del Consejo de Salud, la Unasur incorporó el tema de los determinantes sociales de la salud al debate sobre políticas regionales de salud. Entonces, en este nuevo escenario, la Medicina Social Latinoamericana y la Salud Colectiva, que siempre fueron movimientos críticos y, por lo tanto, excluidos de las propuestas estatales, tuvieron su "ventana de oportunidad" e influyeron en los principios rectores de la Unasur. Así, el campo de la salud se ha convertido en una política estratégica que busca objetivos, normas y prácticas de colectivos renovados. Aún más, un entrevistado que jugó un papel central en la fundación del Consejo de Salud declaró que era relativamente fácil trabajar en esa dirección debido a la larga experiencia previa de haber trabajado juntos en ALAMES[1] (AL04).

En su Plan Quinquenal, Unasur adopta el enfoque de los determinantes sociales y una perspectiva transversal en sus políticas, promoviendo el desarrollo de alianzas y redes entre diversos sectores de la sociedad. También propone aumentar el número de países de la región que reorientan sus sistemas de salud hacia un enfoque en los determinantes sociales. El papel central que la salud tuvo en el proceso de construcción regional ayudó a posicionar la inclusión social dentro de la agenda regional. En este contexto, se

---

1 La Asociación Latinoamericana de Medicina Social (ALAMES) es una organización política compuesta por personas vinculadas a diferentes campos de la teoría y la práctica de la Medicina Social/Salud Colectiva en América Latina. Se constituyó formalmente en 1984 durante el 3.º Seminario Latinoamericano de Medicina Social, realizado en Ouro Preto, Brasil.

incrementó la necesidad de fortalecer los mecanismos de cooperación entre los países de la región para el desarrollo de acciones conjuntas y el fortalecimiento de la integración bajo el reconocimiento de soberanías nacionales. La Unasur apareció como un espacio factible para la promoción de la cooperación Sur-Sur, ya que los países buscan reducir las inequidades regionales, a través de la creación de espacios para el intercambio y la acción colaborativa (Vance *et al.*, 2017). Al mismo tiempo, Unasur alentó los valores de la cooperación Sur-Sur y fortaleció no solo una posición continental sino también mundial a través de una nueva diplomacia de salud.

La cooperación Sur-Sur (CSS) tuvo como punto de partida la Conferencia de Bandung, que se celebró en 1955 para promover una mayor articulación entre los países en desarrollo a fin de estimular su propio crecimiento. La iniciativa creció con el Movimiento de Países No Alineados (MPNOAL), establecido en 1961 en la Conferencia de Belgrado. En 1978, la ONU creó una unidad especial de CSS, ubicada dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Buss y Ferreira, 2010). Definido por las Naciones Unidas (ONU), la CSS es iniciada, organizada y gestionada por los propios países en desarrollo, aunque a menudo los gobiernos desempeñan un papel principal. La CSS puede incluir diferentes sectores y su naturaleza puede ser bilateral, multilateral, subregional, regional o interregional. La agenda de la CSS y sus iniciativas son definidas por los países del Sur, guiadas por los principios de respeto a la soberanía nacional, las independencias nacionales, la igualdad, la no condicionalidad, la no injerencia en los asuntos internos y el beneficio mutuo. En este sentido, la CSS se convirtió en una estrategia fundamental para los países de América del Sur basada en una relación horizontal y en la cooperación entre iguales.

La creación de la Unasur en 2008, y de sus consejos ministeriales sectoriales en los años siguientes, es una de las experiencias más recientes de CSS en la región. Esta

cooperación es aún más evidente a través del Consejo de Salud de América del Sur, sus grupos técnicos y redes de estructuración, y el Instituto Sudamericano de Gobierno en Salud (ISAGS). El Plan Quinquenal de la Unasur preveía la creación del ISAGS como centro de altos estudios, reflexión crítica y capacitación de personal estratégico. La intención era promover la construcción de una visión sudamericana y reforzar la reflexión crítica sobre la salud global, alineando posiciones y fomentando un círculo cooperativo (Vance *et al.*, 2017).

En suma, varios factores explican el surgimiento de la Unasur y el rol central asignado a su Consejo de Salud, como las coincidencias de los gobiernos progresistas y de izquierda en la región, la urgencia de enfrentar las consecuencias de las políticas neoliberales y la importancia de las políticas sociales como un catalizador de nuevas formas de cooperación. A partir de la literatura y de los resultados de nuestro trabajo de campo, también podemos decir que la Unasur está estrechamente relacionada con la necesidad de que los países de América del Sur formen posiciones comunes en escenarios globales. En nuestro estudio, la mayoría de los encuestados estuvo de acuerdo en que la Unasur abordó el tema de la salud desde el mismo momento de su fundación, tal como lo contempla su propia constitución. El Consejo de Salud de Unasur refuerza la idea de una región compuesta por naciones con situaciones similares que sean capaces de construir un poder de negociación más fuerte. Del análisis de esa experiencia, vemos las contribuciones de la Unasur a la reducción de las asimetrías dentro de la región, a través del lente de la salud.

III. Metodología

Para llevar a cabo este análisis, se realizó un estudio basado en un enfoque cualitativo, que incluía datos primarios y secundarios. Los datos primarios se recolectaron a través de entrevistas semiestructuradas a actores clave relacionados directamente con la Unasur y a otros comprometidos con la salud pública de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Paraguay. El trabajo de campo se llevó a cabo durante 2014 y 2015, e incluyó más de 35 entrevistas con ministros de salud, exfuncionarios a cargo de las políticas públicas de salud y representantes de organizaciones regionales y nacionales. En este artículo, la identidad de los entrevistados permanece en el anonimato.

IV. Análisis y discusión de datos

La salud como un conductor de políticas sociales en el nuevo regionalismo latinoamericano

América Latina se convirtió en una plataforma para el surgimiento de un nuevo tipo de regionalismo, que incorporaría las dimensiones normativas de una nueva era e iría más allá de los estándares establecidos por los Estados Unidos en materia de integración comercial (Riggirozzi y Tussie, 2012).

Los líderes progresistas y de izquierda de la región sincronizaron la inclusión de políticas en múltiples escalas para revertir el neoliberalismo social, político y económico. El creciente papel de la salud en las relaciones internacionales como una dimensión importante de la política exterior y las preocupaciones diplomáticas, a su vez, han dado lugar a una serie de influyentes políticas regionales e internacionales y organismos. Tal proceso fortaleció la integración regional e internacional al tiempo que ayudó a los

países a proponer iniciativas en cooperación internacional en materia de salud que no podrían haber tenido éxito si se hubieran intentado individualmente (Herrero, 2017).

Durante las últimas décadas, América Latina representó un grupo de proyectos y políticas de integración de bienestar social que abarcaron estrategias para recuperar los principios de cooperación y solidaridad. En este escenario, no exento de conflictos o contradicciones, se redefinieron los términos de la gobernanza regional, y cada proyecto se enfrentó sustancialmente con puntos de vista divergentes sobre qué es el regionalismo y por qué existe. Estos nuevos espacios surgieron de la necesidad de recuperar la región y adoptar la solidaridad global en lugar de la gobernanza global y las políticas económicas liberales impulsadas por el mercado. Más allá de las profundas diferencias entre los países sudamericanos, podemos ver el papel central desempeñado por las cuestiones sociales y políticas en el nuevo regionalismo, sostenido en un discurso muy fuerte sobre el derecho a la salud (Herrero y Tussie, 2015). La Unasur aparece como una posibilidad renovada de construir un paradigma regional en el acceso a la salud en los países de América del Sur.

> El hecho concreto es que cuando crearon la Unasur, crearon la estructura y los dos primeros consejos fueron el Consejo de Defensa, y el segundo fue el Consejo de Salud. Porque el área de salud ya tenía un trabajo en la gestión de muchos años. Primero por la OPS, después por el Mercosur, después por el tratado de la cuenca amazónica. Salud ya tenía un trabajo interpaís, bueno o malo, pero se había hecho un trabajo. Se hicieron agendas, se hicieron proyectos, se hicieron cosas que estaban pasando independientemente de Unasur y ahí se aprovechó que eso ya era una cosa instalada, concreta y real. Y fue inmediatamente constituido ese Consejo de Salud (AL02, entrevista personal, 11 de noviembre de 2014).

Nuestros entrevistados destacaron la capacidad de la Unasur para construir posiciones en contra de los acuerdos comerciales promovidos por el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Las intervenciones de la Unasur hablan de la construcción de la soberanía y una visión de acceso equitativo a los productos y servicios de salud. En efecto, nuestro trabajo de campo confirmó la percepción de que el marco de la Unasur tiene un enfoque comprometido de equidad/derechos sociales, específicamente con respecto al acceso a la atención médica y los medicamentos. Una característica especial de la Unasur fue proponer la construcción de una identidad regional basada en la soberanía de la salud, sin la necesidad de que los países miembros delegaran parte de su soberanía.

> La diferencia fundamental entre Unasur y Mercosur es que Unasur tiene una agenda más político-ideológica y el Mercosur tiene una agenda más técnico-económica. Entonces, aunque éramos iguales en ambos espacios, los temas de debate se abordaron de manera diferente (PY03, entrevista personal, 24 de octubre de 2014).

> La posibilidad de intercambio de las experiencias exitosas, y para los países que estamos en la parte oscura de la asimetría, es acelerar procesos sin cometer los mismos errores. Cuando los procesos son transpolables. Y el hecho de ir forzando a los países como Paraguay, que responde más a dinámicas conservadoras, a revisar sus procesos. Y entrar en entredichos. Porque al final, para entrar en posiciones de bloque, hay que entrar en debate. Eso promueve Unasur. (…). Porque te obliga a ir a las reuniones con posturas, con posiciones, entonces generalmente las decisiones son en consenso. (…). Entonces es un proceso de presión para la toma de decisiones (PY19, entrevista personal, 22 de octubre de 2014).

Si bien la cooperación internacional predominante (como la Organización Panamericana de la Salud, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Mundial, la Fundación Bill y Melinda Gates) tiene como objetivo abordar

ciertas enfermedades específicas a través de intervenciones y programas verticales y financiamiento específico (Harman, 2012), la Unasur busca abordar la salud desde un enfoque basado en los derechos. Esta perspectiva pretende desentrañar los determinantes sociales de la salud, promover las escuelas de salud pública y mejorar los sistemas nacionales de salud.

La Unasur ha logrado establecerse como una organización de integración regional en la cual los intereses de nivel regional son más valorados que el poder de supervisión y son superiores a la individualidad de los países miembros. Unasur desencadena un diálogo necesario entre los actores que se capacitan mutuamente y comparten experiencias, y crea nuevos espacios para la coordinación de políticas y la acción colectiva. El compromiso es tomar las pautas creadas en Unasur e implementarlas en el espacio nacional. En Paraguay, un entrevistado confirmó la cercanía entre posiciones políticas específicas y políticas referidas al acceso a la salud:

> Buscamos que las políticas del Estado puedan resolver los grandes problemas de inequidad que existen hoy en nuestro país, y que, en ese momento, a través de las políticas de salud, intentemos contribuir a mejorar esa situación. Luego tuvimos una visión compartida de las reformas necesarias, tuvimos un compromiso político compartido. Diferentes partidos, pero con la misma ideología política. Teníamos un plan de trabajo (PY08, entrevista personal, 23 de octubre de 2014).

Contribuciones para una Salud Internacional Sur-Sur

El enfoque latinoamericano de este multilateralismo no responde solo a meros intereses nacionales o factores funcionales. También está arraigado en la identidad y los valores que tradicionalmente, desde las independencias, definieron las políticas en la región. Esas políticas iban desde

las aspiraciones unionistas y la integración regional, hasta el activismo en las organizaciones mundiales y el derecho internacional (Cienfuegos y Sanahuja, 2010).

Uno de los entrevistados mencionó que el valor agregado del proceso de Unasur era haber detectado el problema regional y no pensar desde el propio país, es decir, reflexionar como un bloque y no como países individuales, para reflexionar sobre qué características particulares el bloque tiene en relación con otros bloques regionales del mundo. La diferencia radica en la capacidad de analizar la región como un todo y visualizar las políticas que los países necesitan (AL03, entrevista personal, 11 de noviembre de 2014).

> En mi opinión personal, creo que los países entienden cada vez más el papel de los procesos de integración regional. Se comprende mejor que existen necesidades y desafíos compartidos y también que hay asimetrías que deben reducirse para lograr objetivos comunes (PY02, entrevista personal, 23 de octubre de 2014).

Estos puntos se mencionan como muy importantes para entender por qué un organismo esencialmente político como la Unasur lleva la salud a la construcción de un nuevo regionalismo y por qué la salud se convierte en una herramienta para un desarrollo autónomo frente a la influencia externa y el enfoque tradicional de las organizaciones o socios donantes. Por lo tanto, algunos encuestados mencionaron que la Unasur considera a la salud como un derecho y al acceso universal y los determinantes sociales como temas centrales. En palabras de Buss (2011), en este contexto, la salud era central no solo por un problema de salud de las relaciones transnacionales, sino también, y principalmente, como un derecho social que debía abordarse desde las relaciones regionales y desde una diplomacia global.

> La discusión siempre se centró en la salud y la salud como un derecho. Al considerarlo como un derecho, se plantearon los objetivos. Creo que a los ministros les interesaba

> ese concepto, los que querían, la cuestión de la integración. Consideraban a Unasur como una cuestión política de integración más… (AL03, entrevista personal, 11 de noviembre de 2014).

Como resultado, se creó una agenda de salud con características particulares en la región. Por un lado, en términos de sus principios y valores que impregnan el proceso de formulación de políticas y acciones. Por el otro, mediante la promoción de una forma novedosa de influir no solo en los espacios nacionales, sino también en los globales.

Con respecto al primer punto, algunos encuestados han mencionado repetidamente otro tema en la agenda y los objetivos de la Salud de Unasur: los determinantes de los sistemas de salud y las desigualdades en salud como causas directas de la enfermedad. Es por eso por lo que, como mencionamos anteriormente, consideran que la Unasur no habla de enfermedades desatendidas o poblaciones desatendidas, sino de derechos, igualdad y justicia social.

En este sentido, un entrevistado recordó que hubo una reunión de ministros de Salud donde se discutió el tema de la Cobertura Universal de Salud, administrada por la OMS. La posición de Unasur, en coincidencia con ALAMES y otros movimientos sociales, era posicionarse desde el Sistema de Salud Universal. Luego lograron asegurar que la Unasur asumiera la posición del Sistema de Salud Universal y no la Cobertura de Salud Universal (AL04, entrevista personal, 9 de octubre de 2014).

> Entonces fue posible que Unasur asumiera la posición del Sistema Universal de Salud y no la Cobertura Universal de Salud (…). La discusión fue muy importante porque la OPS mantuvo la posición de la OMS sobre Cobertura Universal de Salud (AL04, entrevista personal, 2014).

Además, la mayoría de los encuestados enfatiza que la Unasur les ha otorgado mayor importancia y prioridad a las políticas sociales, la reducción de las asimetrías y el vínculo entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, con un fuerte énfasis en la justicia social.

> La Unión de Naciones de Sudamérica pasa por un tema político, inicialmente, y por tanto la salud debería estar incorporada en una discusión en el ámbito político y sanitario, pero político. Política sanitaria más que los programas. Entonces ahí empezamos en esta diferenciación. Unasur no debate el programa, por ejemplo, de malaria, tuberculosis, o programas específicos característica de la OPS, o del Mercosur, sino que discute políticas generales. (…) no estamos debatiendo temas técnicos. Porque lo técnico se discute en los países. Estas son políticas estatales. Entonces ahí se marcó la diferencia y la distancia con la OPS (AL04, entrevista personal, 9 de octubre de 2014).

Respecto al segundo punto, la Unasur se esfuerza por obtener una voz en salud global, ganando protagonismo político a través de dos movimientos paralelos altamente relevantes en términos de diplomacia de salud. Para hacerlo, la Unasur se ha visto impulsada por escenarios globales en los que ha habido un peso importante de los temas de salud en la agenda (Río + 20, CIPD + 20, Conferencia Mundial sobre Determinantes Sociales de la Salud, etc.). Estos escenarios están impregnados por dos movimientos globales diferentes: uno vinculado a la apertura y la globalización del mercado de la salud, y el otro vinculado a los derechos (relacionado con Alma-Ata, foros como Salud en todas las políticas, el Convenio Marco para el Control del Tabaquismo). Más allá de estos dos movimientos que impregnan el escenario, también se produce un cambio con el surgimiento de debates en la agenda de salud y desarrollo en la OMC, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), entre otros (Coitiño, 2014). Al ganar una voz en la diplomacia global, Unasur es una fuerza impulsora

central que también permite la construcción de una identidad regional. Por ejemplo, pudo negociar como bloque en la 67.º Asamblea Mundial de la Salud (AMS) sobre el informe presentado por el Panel Asesor de Desarrollo de la Salud (ISAGS, 2014). En este caso, los Estados miembros de la Unasur adoptaron una posición común sobre 10 temas: vacunas, discapacidad, monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Agenda Post-2015, repercusión de la exposición al mercurio, contribución de la salud al desarrollo social y económico, acceso a medicamentos esenciales, fortalecimiento de los sistemas de regulación y seguimiento de la Declaración Política de Recife sobre recursos humanos y del informe presentado por el Grupo de Trabajo Consultivo de Expertos en Investigación y Desarrollo (ISAGS, 2014). Por lo tanto, la participación del Consejo de Salud de América del Sur en el foro internacional es fundamental para la misión de construir una agenda compartida.

V. Conclusiones

La constitución de la Unasur ha planteado grandes desafíos. En primer lugar, los temas de la agenda regional han tenido un impacto diverso en la agenda de los países debido a las diferencias sociales, políticas, económicas y culturales y, sobre todo, a la relación de las fuerzas políticas internas. En segundo lugar, la Unasur ha sido considerada como un ejemplo de cooperación político-técnica entre países sin requerir que los miembros renunciaran a la soberanía nacional y establecieran acuerdos de cooperación por consenso. En tercer lugar, Unasur ha tratado de romper con las viejas lógicas de cooperación tradicional en salud, tradicionalmente ancladas en la lucha contra enfermedades o programas específicos sin entender la salud de nuestros países desde una perspectiva estructural. En cuarto lugar, ha demostrado que la integración regional es posible sin

una gobernanza supranacional. Finalmente, el Consejo de Salud, sus grupos técnicos y sus redes de estructuración, y el ISAGS –un órgano permanente del Consejo– son un espacio para fortalecer la integración y la CSS en la salud. Estas acciones son el resultado del consenso político alcanzado por los países de la Unasur en 2008, en el que se reconoció que la salud es un puente hacia la paz y el desarrollo de los pueblos.

En los últimos años, los gobiernos progresistas y de izquierda han perdido el poder político, algunos mediante golpes de Estado "suaves", como en Paraguay, Brasil y Honduras, y otros mediante elecciones democráticas. Esta nueva situación plantea importantes desafíos para los proyectos políticos de las organizaciones regionales como la Unasur. ¿Los principios y valores constitutivos de Unasur Salud pueden trascender estos cambios políticos en la región?

Bibliografía

Buss, P. y Ferreira J. R. (2010). "Ensaio crítico sobre a cooperação internacional em saúde". *RECIIS,* 4 (1), pp. 93-105.

Cienfuegos, M. y Sanahuja, J. A. (coords.) (2010). *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*. Barcelona: CIDOB.

Coitiño, A. (2014). "Análisis del fenómeno de los procesos regionales de integración en salud como actores emergentes de la diplomacia de la salud global: el caso Unasur (pp. 1-32, unpublished mimeo). *Programas de Líderes de Salud Internacional OPS/OMS (PLSI)*. Washington, D. C.: Pan American Health Organization.

Giovanella, L. (comp.) (2015). "Atención primaria de salud en Suramérica". Río de Janeiro: ISAGS Unasur.

Granda, E. (2008). "Algunas reflexiones a los veinticuatro años de la ALAMES". *Medicina Social*, 3 (2), pp. 217-225.

Harman, S. (2012). *Global Health Governance*. Nueva York: Routledge.

Herrero, M. B. (2017). "Moving towards South-South International Health: debts and challenges in the regional health agenda". *Ciência Saúde Coletiva*, 22 (7), pp. 2169-2164.

Herrero, M. B. y Tussie, D. (2015). "Unasur Health: A quiet revolution in health diplomacy in South America". *Global Social Policy*, 15 (3), pp. 261-277.

ISAGS (2014). "Posiciones comunes de Unasur hacen avanzar la agenda de Salud Global". *Newsletter*. Río de Janeiro: Author. Disponible en: <http://bit.ly/2oSRmt7> [fecha de consulta: 3/11/2015]. (La página ya no se encuentra disponible, debido al cierre de ISAGS).

López Arellano, O.; Escudero, J. C. y Carmona L. D. (2008). "Los determinantes sociales de la salud. Una perspectiva desde el Taller Latinoamericano de Determinantes Sociales de la Salud". *ALAMES Medicina Social,* 3 (4), pp. 323-335.

Paim, J. S. y Naomar de Almeida Filho (1998). "Saúde coletiva: uma 'nova saúde pública' ou campo aberto a novos paradigmas?". *Revista Saúde Pública*, 32 (4), pp. 299-316.

Riggirozzi, P. (2014). "Regionalism through social policy: Collective action and health diplomacy in South America". *Economy and Society*, 43 (3), pp. 432-454.

Riggirozzi, P. y Tussie, D. (comps.) (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Dordrecht, Holanda: Springer.

Sanahuja, J. A. (2011). "Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de Unasur. Los desafíos del multilateralismo en América Latina". *Pensamiento Propio*, 16 (33), pp. 115-158.

Soares, L. T. R. (2001). *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes.

Tobar, F. (2001). "Breve historia de la prestación del servicio de salud en la Argentina". *MedSanitaria*. Disponible en: <https://bit.ly/2RxGomy> [fecha de consulta: 17/9/2018].

Tussie, D. (2000). *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*. Buenos Aires: FLACSO.

Unasur (2008). *South American Union of Nations Constitutive Treaty*. Disponible en: <https://bit.ly/2k8AE7j> [fecha de consulta: 3/10/2018].

Unasur (2010). *Plan Quinquenal 2010-2015*. Disponible en: <https://bit.ly/2k8r7Nr> [fecha de consulta: 3/10/2016].

Vance, C.; Mafla, L. y Bermúdez, B. (2016). "La cooperación Sur-Sur en Salud: la experiencia de Unasur". *Línea Sur, Revista de Política Exterior*, 3 (12), pp. 89-102.

La integración de la infraestructura regional

La profundización de la integración sudamericana a través del COSIPLAN-UNASUR

Bárbara Carvalho Neves

Resumen

Con el crecimiento del comercio regional entre los países suramericanos, barreras y dificultades físicas fueron percibidas, existiendo una infraestructura insuficiente para responder a la demanda de negociaciones comerciales bajo el contexto del final de la Guerra Fría. De esa manera, el punto inicial de inclusión de la temática de infraestructura en los debates políticos y comerciales de América del Sur se desarrolló en la primera Reunión de Presidentes de América del Sur, en agosto del 2000 [1], la cual resultó en la creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Con el nuevo contexto regional, marcado por la llamada "gira a la izquierda" (Fiori, 2006), los nuevos gobiernos suramericanos presentaron un discurso prointegración. Sin embargo, a pesar de haber existido un contexto favorable para la integración, pasada más de una década la iniciativa de infraestructura creada en 2000 aún presentaba muchas dificultades y barreras para implementar sus proyectos a fin de integrar la región. Con la creación de la Unión de las Naciones

[1] La primera Cumbre de Jefes de los 12 Estados de América del Sur ocurrió en el periodo de 31 de agosto a 1 de septiembre en la ciudad da Brasilia, Brasil.

Suramericanas (UNASUR) en 2008, se propuso utilizar la implementación de proyectos de infraestructura, energía y comunicación como medio de alcanzar los objetivos futuros a partir del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). El COSIPLAN, por su parte, incorporó a la IIRSA como su foro técnico en 2011. No obstante, los proyectos de infraestructura demandan un alto nivel de inversión a largos plazos de retorno, lo que es difícil obtener en un contexto con muchos periodos de inestabilidad política y económica. Además, los mecanismos de integración presentan bajos avances institucionales, lo que torna a los esfuerzos vulnerables a los cambios políticos y económicos en la región. De esa manera, este artículo tiene como propuesta demostrar la evolución de la integración de la infraestructura en el ámbito de IIRSA/COSIPLAN para el desarrollo e impulso internacional de los países de América del Sur.

Palabras clave

Infraestructura; integración regional; América del Sur.

I. Introducción

Los estudios de integración de la infraestructura regional, así como el debate acerca de la supresión de asimetrías y desarrollo equitativo, no siempre estuvieron en los espacios de discusión de los mecanismos integracionistas y de cooperación sudamericanos. Fue a partir de mediados de los años 2000, vista una mayor aproximación política y económica en el continente suramericano, cuando fue posible crear espacio para la inserción de estas nuevas temáticas. Con el crecimiento de las relaciones comerciales entre los países de la región a fines de la década del 90, fueron identificados diversos problemas y barreras en la infraestructura existente. Tales barreras resultaban en relaciones políticas

y comerciales más caras, lo que dificultaba la ampliación del comercio regional, a consecuencia de retardar así las intenciones de crecimiento y aumento de las exportaciones de cada país que eran visadas en el periodo con los ideales neoliberales (Mariano, 2012; Saraiva, 2007; Vigevani; Ramanzini Jr., 2014).

La primera iniciativa multilateral para la integración de la infraestructura suramericana fue creada en la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, con el nombre de Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sur Americana (IIRSA). Desde el inicio, IIRSA tuvo el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Corporación Andina de Fomento (CAF), y del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata (FONPLATA). A lo largo de los años, los proyectos fueron poco a poco siendo estructurados e iniciados, y, de la misma manera, la cartera de proyectos fue evolucionando de acuerdo con las cuestiones técnicas, impedimentos y oportunidades existentes en el ámbito interno y externo a los países (Mariano, 2014; Padula, 2014).

Sin embargo, durante los primeros 10 años de la iniciativa, las principales dificultades de la integración de la infraestructura suramericana se presentaron en los términos de la baja institucionalidad del mecanismo regional, lo que resultó en un escenario descalificado para atraer a las inversiones necesarias para realizar los proyectos. De esa manera, en 2011 la IIRSA fue incorporada como Foro Técnico del nuevo órgano de la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR), el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Con la incorporación de la IIRSA, nuevos proyectos fueron agregados a la Cartera de Proyectos, mientras que aquellos considerados como de difícil ejecución fueron excluidos de ella (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, 2011; Honorio, 2013; Oliveira, 2016). Hasta julio de 2018, con el mismo tiempo de actuación de la IIRSA (7

años, desde la primera Cartera de Proyectos 2004-2010), el COSIPLAN ya había concluido más del triple de número de proyectos del periodo anterior.

El problema detectado se presenta en la paradoja de que, aunque los resultados sean positivos en la actuación de la IIRSA, principalmente después de su incorporación al COSIPLAN, el discurso regional se presenta negativo en relación con los niveles de integración alcanzados, donde la infraestructura ya consolidada aún está lejos del objetivo planeado; en efecto, existe un largo camino para que los esfuerzos regionales presenten un escenario más positivo hacia la profundización de las relaciones en América del Sur.

Por lo tanto, el objetivo de este artículo es evaluar el desarrollo de los proyectos de infraestructura en el ámbito de la IIRSA/COSIPLAN, buscando comprender si realmente existe una relación entre el desarrollo de los proyectos de infraestructura y la profundización de la integración regional suramericana, señalando las barreras y factores que permanecen obstaculizando la consolidación de los objetivos de la iniciativa.

A lo largo de la investigación, fue posible percibir que la dificultad en obtener inversiones aún es muy presente para el COSIPLAN, y que son las inversiones públicas las que aún representan el principal medio de inversión en la Cartera de Proyectos de la iniciativa. Del mismo modo, otros factores que existían antes de la incorporación del mecanismo a la Unasur aún persisten, como la preponderancia de proyectos nacionales, la falta de transparencia de los datos, y la inexistencia de un comprometimiento por parte de los países en los esfuerzos integradores para que sean mantenidos a lo largo de los años independientemente del gobierno presente, que, por su parte, resultan en los impedimentos burocráticos internos de cada país que dificultan licitaciones.

II. Marco teórico/marco conceptual

Para comprender los avances y las fallas persistentes en la integración de la infraestructura suramericana, se utilizan diferentes conceptos y perspectivas teóricas de las relaciones internacionales. La integración de la infraestructura puede ser considerada, a partir de los análisis funcionalistas y neofuncionalistas, bajo el concepto de "*spillover*" [2], pues, a partir de los años 2000, con el presente foco comercial se esperaba invertir en la infraestructura para ampliar la capacidad de transacción entre los países sudamericanos. Sin embargo, se esperaba también generar la profundización y la expansión de la integración regional en el continente, principalmente después de la creación de la Unasur. En resumen, se buscaba que la infraestructura sirviera como una válvula de retroalimentación del proceso que se estaba creando.

En lo que se refiere al análisis del desarrollo de la integración a partir de los niveles institucionales, y para apuntar algunas de las causas para las dificultades existentes en la integración de la infraestructura, se incorpora la perspectiva teórica institucionalista de Keohane (2002). En sus premisas principals, se defiende: "Institutions perform important tasks for states, enabling them to cooperate. In particular, institutions reduce the costs of making, monitoring, and enforcing rules – transaction costs – provide information, and facilitate the making of credible commitments" (Keohane, 2002, p. 3). En contraposición a lo que es propuesto por esa vertiente teórica, se considera que, cuando no es buscado reforzar la estructura de una institución o de una iniciativa ya creada, sin que haya transparencia de

---

2 El ideal propuesto por la teoría neofuncionalista para la evolución y la consolidación de la integración (profundización en el caso sudamericano) es el estímulo de un sector integracionista que genere y amplíe los resultados para otras áreas, lo que es conocido como "*spillover*" (Haas y Schimitter, 1964).

las informaciones, y cuando cada país estima solamente sus propios intereses sin llegar a un punto de convergencia de acción para dar continuidad a los compromisos, la integración, en los términos neofuncionalistas, no ocurre.

III. Metodología

Como metodología para el análisis de la investigación en curso, se utiliza el método de análisis documental, que es discutido por Duverger (1962) y Cellard (2008) como el método que "favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros" (Sá-Silva, Almeida E. Guindani, 2009, p. 2). Los materiales analizados fueron colectados en los sitios oficiales de los principales órganos nacionales e internacionales relacionados con la integración de la infraestructura suramericana. También hacen parte del material de análisis los discursos oficiales de los gobiernos de la región presentes en lo periodo de 2000 a 2017. Además, se destaca el análisis de datos proporcionados por el mecanismo de informaciones de IIRSA/COSIPLAN, así como datos de la Unasur, del Banco de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) y de otras fuentes.

El análisis buscó acompañar y comparar la evolución de la Cartera de Proyectos Generales de IIRSA y de su subdivisión de Proyectos Prioritarios a partir de los documentos oficiales de la iniciativa. Una de las estrategias usadas fue la comparación de los datos brutos disponibles con los materiales documentales que son publicados por los mecanismos de integración analizados, sin el análisis o direccionamiento de los publicadores. Además de las fuentes oficiales, fueron analizadas las noticias de diferentes periódicos, con destaque para la *Folha de São Paulo, o Estado de São Paulo y Valor Econômico*, todos de Brasil. En lo que se refiere a la

política exterior brasileña, fue analizado el sitio oficial del Ministerio de las Relaciones Exteriores (MRE), con mucha atención en la página de discursos de los ministros, colectando discursos presidenciales y discursos en el ámbito de la integración regional.

IV. Análisis y discusión de datos

A mediados de los años 2000, se iniciaron los debates acerca de la necesidad de mejorar la interconexión física por medio de la infraestructura para la integración suramericana y para la supresión de asimetrías, dirigiendo esfuerzos a la creación de la IIRSA.

El nuevo mecanismo fue pensado como un megaproyecto de integración entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, que iniciara la formulación de su estructura interna y de los objetivos a partir del estudio de las demandas interiores de los países miembros.

El principal objetivo entre los países que compusieron la iniciativa fue, a partir del incentivo a la unión de esfuerzos, dar más atención a la integración física regional, vista "como una vía esencial para complementar las otras dimensiones de la integración regional y especialmente catalizar el comercio intrarregional" (Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana, 2011, p. 25). Con el crecimiento del flujo comercial entre los países sudamericanos a fines de los años 90, los incentivos a través de la reducción de tarifas a partir de la estructura del Mercosur ya no eran suficientes para sustentar la ampliación de las relaciones políticas y comerciales del periodo. De ese modo, buscando aumentar la libre circulación de productos y servicios entre los territorios, así como en el intento de inserir la

región en la lógica de los procesos comerciales globales, era necesario concretizar medios físicos infraestructurales más eficientes entre los países.

Inicialmente, la IIRSA fue desarrollada a partir del pensamiento lógico neoliberal durante el periodo del regionalismo abierto, representando la necesidad de mejorar la infraestructura y así, por consiguiente, ampliar el dinamismo para responder a las demandas ocasionadas por los procesos de liberalización comercial en la región. Diferentes proyectos de transportes, energía y telecomunicación empezaron a ser desarrollados, de ahí fueron promocionadas diversas reuniones durante los primeros años de la IIRSA para definir sus ejes de integración, sus principales proyectos, las cuestiones de inversión, hasta formar el diseño de la Visión Estratégica de la Integración Física Sudamericana (VESA)[3] en 2003. Por lo tanto, los primeros tres años de la iniciativa fueron dirigidos a la gestión, que, de acuerdo con IIRSA,

> estuvo concentrada en la propuesta y discusión de los diferentes Ejes de Integración y Desarrollo (EID) y de los Procesos Sectoriales de Integración (PSI), los dos pilares de IIRSA, así como en la preparación de las Visiones de Negocios de cada Eje y la identificación preliminar de los proyectos (IIRSA, 2011, p. 8).

Los esfuerzos iniciales resultaron en la composición de la primera Cartera de Proyectos en el año 2004, conformada por 40 Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs),

---

3 La VESA fue presentada por primera vez en la IV Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) de la IIRSA, en el día 2 de julio de 2003 en Caracas, Venezuela. La visión estratégica buscaba impulsar el desarrollo sostenible en América del Sur a través de una estrategia regional, que, por su parte, considerara las necesidades nacionales con "el análisis de las dinámicas regionales y el diseño de iniciativas de alcance multinacional" (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, 2003).

335 proyectos de infraestructura física y una inversión estimada de 37.425 millones de dólares. Frente a barreras y oportunidades presentes en cada país y en el contexto regional a lo largo de los primeros 10 años de iniciativa, el numero de proyectos fue adaptándose (cuadro 1), y desembocó en un total de 524 proyectos en el año 2010 y en aproximadamente el triple del valor estimado de inversión.

Aunque existieran esfuerzos presentes en el número de proyectos de infraestructura concluidos, así como en el aumento de inversiones a lo largo del periodo inicial, el desarrollo de la estructura interna de la iniciativa fue mucho más lento. A partir de la conformación de la primera cartera, y ya empezando las actividades, se percibieron dificultades para la implementación de los proyectos en el primer plazo establecido en el Plan de Acción 2005-2010.

Con la identificación de tales dificultades, fue formulada la Agenda de Implementación Consensuada (AIC) con la propuesta de disminuir el número de proyectos que tendrían que ser realizados en el Plan de Acción hasta 2010, clasificando algunos de los proyectos como de alto impacto y prioritarios a la integración (Oliveira, 2016). La IIRSA destacó en el mismo periodo que "la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 está constituida por un conjunto de 31 proyectos prioritarios, que, por sus características, tienen un alto impacto en la integración física de Suramérica" (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, 2011, p. 105).

Cuadro 1. Evolución de la Cartera de Proyectos IIRSA. Valores en millares de U$D

CARTERA IIRSA	EJE DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO									TOTAL a/b
	AND	CAP	HPP	AMA	ESG	SUR	IOC	MCC	PBB	
2003 - 2004										
N° de Grupos	11	4		6	4	2	5	5	3	40
N° de Proyectos	74	34		44	32	21	44	68	18	335
Inversión Estimada	4.975	2.031		2.011	366	1.072	3.306	12.076	11.588	37.425
2005 - 2006										
N° de Grupos	11	4		7	4	2	5	5	3	41
N° de Proyectos	73	36		54	32	21	44	71	18	349
Inversión Estimada	4.975	2.031		2.382	366	1.071	3.306	12.161	11.588	37.880
2007										
N° de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
N° de Proyectos	65	63	98	57	32	26	49	91	23	504
Inversión Estimada	6.097	6.083	2.829	3.208,4	5.847	2.530	4.651	19.465	17.561	68.271
2008 - 2009										
N° de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
N° de Proyectos a/	65	69	88	57	25	26	54	105	23	510
Inversión Estimada a/	7.050	7.945	3.974	5.281	927	2.533	4.576	29.399	12.888	74.542
2010										
N° de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
N° de Proyectos a/	64	72	95	58	25	27	55	107	23	524
Inversión Estimada a/	7.478	9.421	6.677	5.401	1.695	2.713	5.525	35.836	21.402	96.119

Fuente: Iirsa (2011, p. 102).

A cada año los proyectos eran iniciados y algunos concluidos, algunos con más problemas en su desarrollo que otros; aun así, la evolución casi anual de los proyectos que eran estructurados en la cartera no reflejaba la realidad de su implementación efectiva: se tardaba mucho más en cumplir con los plazos estipulados. Los proyectos de infraestructura desde siempre exigieron grandes flujos de inversión, lo que resulta en el apunte de muchos investigadores del área de que las chances de haber problemas para la consumación de los proyectos sean altas. La integración física por sí misma resulta en la ejecución de proyectos que exigen grandes inversiones financieras, que no presentan un retorno inmediato, lo cual posibilita la creación de un contexto de alguna inestabilidad para el emprendedor, que

puede resultar en el desaliento de las empresas privadas para implicarse en los proyectos. Igualmente, las fuentes de capital buscan escenarios con niveles institucionales que garanticen el regreso de sus posibles inversiones (Guimarães, 2007; Mariano, 2013).

De acuerdo con Araujo Jr. (2009):

> O conjunto mais limitado de investimentos prejudicaria uma das características centrais da IIRSA: a de complementaridade entre os projetos de cada eixo e sua implantação simultânea a fim de evitar a geração de novas disparidades regionais. (…) obras públicas de longo prazo raramente são executadas de acordo com os planejamentos e cronogramas originais, geralmente alterados ou interrompidos ao sabor dos rumos políticos e econômicos locais e internacionalmente. Risco, particularmente alto no caso da IIRSA, cuja continuidade dos projetos dependeria que a cada renovação de presidentes nos doze países se mantenha o apoio à iniciativa (Souza, 2011, p. 8).

Aunque el factor de la inversión sea muy relevante para la integración de la infraestructura, existen otros problemas relevantes, como la inexistencia de un proyecto de integración sudamericano que sea mantenido a lo largo del tiempo a pesar de cualquier cambio de gobierno, en las perspectivas políticas, económicas o sociales de cada país miembro del bloque. Es decir, existe una persistente dificultad en mantener un compromiso de priorizar la región por parte de cada país, pues, aunque existan innumerables mecanismos de integración y cooperación en el continente, estas instituciones son limitadas en sus estructuras internas por priorizar la lógica nacional en detrimento del espacio regional conformado.

Además, existe una fuerte asimetría entre los países suramericanos, factor que contribuye a que, en contextos políticos o económicos no tan favorables a la integración regional, cada gobierno se retraiga hacia sus propios intereses nacionales, de forma que disminuya

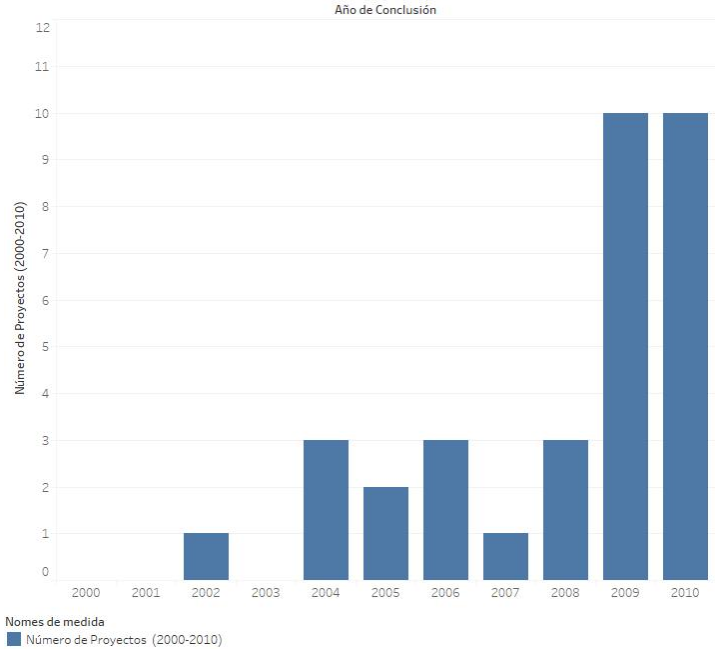
los esfuerzos ya poco existentes en el ámbito multilateral para enfocarse en lo bilateral e interno. Asimismo, la inexistencia de instituciones bien estructuradas que garanticen una mayor convergencia entre los intereses y los esfuerzos de los países suramericanos resulta en la dificultad de sustentar un proyecto de integración regional que traspase los planos nacionales de cada gobierno. En ese escenario, cualquier cambio gubernamental puede generar la incompatibilidad de posicionamientos políticos y, consecuentemente, causar la retracción de los esfuerzos ya implementados (Mallmann, 2010).

Según Mallmann:

> A necessidade de alguma simetria ou igualdade econômica entre as unidades é uma das condições necessárias para o sucesso da integração segundo Nye. E, quanto a isso, observa-se extrema disparidade. Considera-se que as assimetrias, juntamente com a instabilidade política, são os principais condicionantes regionais negativos à integração (Mallmann, 2010, p. 19).

El escenario de poca cohesión entre los esfuerzos de cada país para la integración pueden ser vistos en el lento y difícil proceso de ampliar la infraestructura regional desde el periodo inicial de IIRSA. Por ejemplo, de 2000 a 2010, fueron concluidos un total de 33 proyectos, con una inversión estimada de más de 7 mil millones de dólares (gráfico 1).

Gráfico 1. Proyectos concluidos entre 2000-2010 (por año)



Fuente: Gráfico desarrollado con base en los datos del Sistema de Información de Proyectos (SIP)[4] de la IIRSA.

A pesar de los esfuerzos regionales, la lentitud de los procesos y la transparencia limitada de las informaciones entre los países, que actúan más en el ámbito nacional que en el multilateral, resultaron en el consenso de que la iniciativa necesitaba de un apoyo institucional más estructurado, principalmente para atraer más inversiones. De ese modo, en 2011 la IIRSA fue incorporada como Foro Técnico del nuevo órgano de la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR), el Consejo Sur-

4 Sistema de Información de Proyectos de IIRSA /COSIPLAN. Base de dados sobre os proyectos da Iniciativa.

americano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). A partir de ese momento, nuevos proyectos fueron agregados en la Cartera de Proyectos, y aquellos que fueron identificados como de difícil ejecución fueron excluidos.

El COSIPLAN fue creado bajo las nuevas perspectivas de Unasur, con menor enfoque en el comercio. El nuevo programa estratégico estableció un montante de 531 proyectos de infraestructura en Sudamérica, con un nuevo Plan de Acción que proyectaba la conclusión de los proyectos para 2022, con nuevos costos de aproximadamente 116 mil millones de dólares. En los parámetros de la Unasur, el Consejo actuaria con funciones ampliadas, destacando que los Estados tienen un rol de suma importancia para que exista un ambiente estable donde los agentes económicos puedan interactuar (Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento, 2011).

En ese contexto, Barros, Padula y Severo afirman:

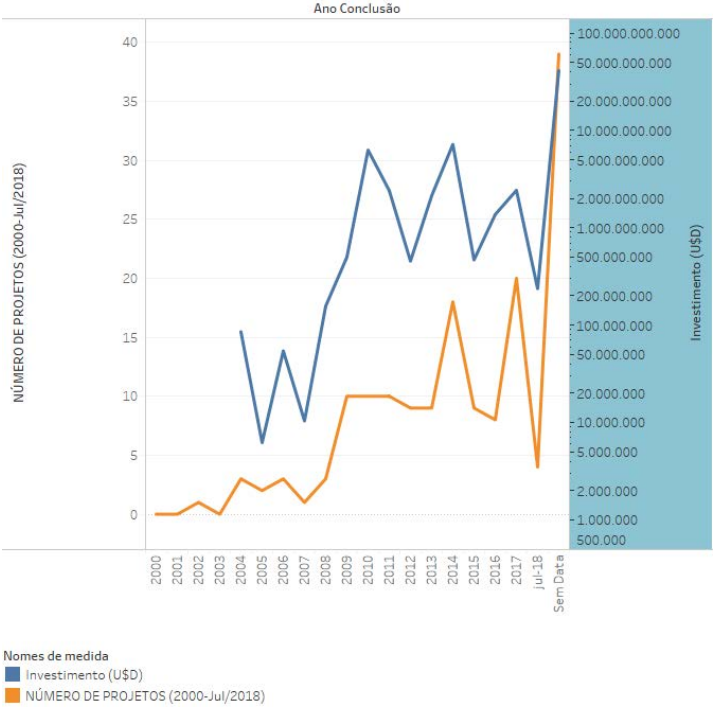
> O objetivo do COSIPLAN é ter maior controle e respaldo político sobre o tema da infraestrutura, para avançar em direção a uma visão política e estratégica, indo além de questões meramente técnicas, e alcançar maior capacidade de alavancar recursos e formas viáveis de financiamento para obras estratégicas (Barros, Padula y Severo, 2011, p. 39).

Si comparamos los primeros 10 años de IIRSA, con 33 proyectos concluidos, en números ya se tiene una perspectiva positiva en cuanto a la actuación del COSIPLAN, ya que, hasta julio del 2018, con 7 años de actuación, ya se habían concluido 126 proyectos. Sin embargo, es necesario destacar que, aun con la incorporación al COSIPLAN, la IIRSA aún continúa presentándose como principal órgano o espacio de debate y decisión de las cuestiones de la infraestructura regional.

Basado en los datos obtenidos en el Sistema de Información de Proyectos (SIP) de IIRSA, de los 126 proyectos concluidos desde 2011 hasta julio de 2018, solamente se tiene datos oficiales de fecha de conclusión en las fichas de proyecto de 87 de ellos, siendo solo estos 87 proyectos capaces de ser contabilizados para evaluar el avance del COSIPLAN año a año (gráfico

2). No obstante, de los 87 proyectos, por lo mínimo 21 fueron iniciados antes de 2010, previo a la incorporación de la IIRSA en el COSIPLAN. A pesar de todos estos factores considerados, se puede verificar en el gráfico siguiente que, incluso excluyendo los 21 proyectos iniciados antes de la creación del COSIPLAN, el Consejo en su nueva estructura representó resultados positivos para los esfuerzos en integración de la infraestructura.

Gráfico 2. Proyectos concluidos de IIRSA/COSIPLAN por año e inversiones de 2000 a 2018



Fuente: Gráfico producido con base en los datos del Sistema de Información de Proyectos de IIRSA. *Sem data: sin fecha.

Como puede ser visualizado, la inversión en la IIRSA caminó de manera convergente a la conclusión de los proyectos, y destaca que el año de 2014 fue el año con más inversiones aplicadas en la integración de la infraestructura en la iniciativa, sumando en un único año más de 7 mil millones de dólares. A partir de una evaluación más detallada, con base en el análisis de las fichas de los proyectos disponibles en el Sistema de Información de Proyectos de IIRSA (SIP), al contrario de basarse en el estudio solamente de los reportes oficiales del mecanismo, fue verificado que aún persisten muchos obstáculos y barreras en el interior de los países desde la creación de la IIRSA en 2000, al no haber un desarrollo positivo y significativo en algunas cuestiones. De esa manera, en el análisis de las fichas mencionadas se constata que muchas de las obras no presentan las fechas de inicio o de conclusión al mecanismo regional, en los cuales los proyectos son contabilizados como concluidos, sin embargo, los datos como de montante y origen de inversión son dejados en blanco.

La baja transparencia de información entre los países suramericanos hace cuestionar la eficiencia de los proyectos de infraestructura para la profundización de la integración regional de la región, principalmente porque, con la incorporación de la IIRSA a la Unasur, el discurso de supresión de asimetrías, protección ambiental, desarrollo social y otros es destacado como de suma importancia. A pesar de priorizar estos objetivos, en el discurso regional las acciones no presentan su concreción en ese direccionamiento.

La dificultad en obtener inversiones aún es puntual para la IIRSA/COSIPLAN. Además, otros factores que existían antes de su incorporación a la Unasur son mantenidos, como los esfuerzos bilaterales al revés de un mayor involucramiento multilateral, así como la cuestión de transparencia y la existencia de barreras burocráticas internas de los países, que retardan e incluso impiden la consolidación de los proyectos y, consecuentemente, la interconexión regional.

En los últimos días 12 y 13 de septiembre de 2017, se presentó el coloquio intitulado "Planificación para la Integración y Desarrollo de Territorios de Frontera" en Buenos Aires, Argentina, donde ocurrieron debates y reuniones de los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE) de IIRSA con los responsables de las áreas de infraestructura de los países suramericanos. Parte del evento fue transmitido en vivo por Youtube, y durante las transmisiones fue posible reafirmar la existencia de las barreras a la integración en este artículo puntuadas. La baja institucionalidad y autonomía aún se presentan de manera problemática para la integración de la infraestructura, lo que dificulta el desarrollo de los proyectos. Cada país con sus burocracias y metodologías de trabajos realiza actividades de manera repetida, retardando avances una vez que ciertas acciones podrían ser unificadas entre los países y, por consiguiente, agilizarían el proceso, como por ejemplo el trabajo que ocurre en las zonas de fronteras en América del Sur (Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento, 2017).

Durante el primer día de transmisión, Fernando Álvarez de Celis, subsecretario de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de Argentina, afirmó en su discurso que aún es necesario profundizar la integración entre los países de la región, proponiendo el aumento del intercambio de conocimientos técnicos y tecnológicos de los procesos internos de cada país, para así ampliar el perfil de la integración suramericana. En su perspectiva, este intercambio serviría para la dinamización de los procesos regionales, lo cual agilizaría la libre circulación de mercancías y personas a un nivel deseable. Además, el subsecretario dijo que la transparencia de las informaciones se presenta como gran dificultad, y que, en el siglo XXI, la integración de las fronteras debería estar mucho mejor, no solamente en el ámbito económico, sino también para las poblaciones que viven en las zonas fronterizas (Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento, 2017).

Tanto Fernando Álvarez de Celis como otros participantes de la reunión presentaron nuevas plataformas que están en proceso de creación para la dinamización de la integración en las fronteras, buscando incentivar una mayor transparencia, comunicación y convergencia de esfuerzos que resulten en la eliminación de los procesos repetidos entre los países. Por su parte, Atilio Alimena, director nacional de Planificación de la Integración Territorial Internacional del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de Argentina, apuntó que, en lo que se refiere a las fronteras sudamericanas, aún existen muchos problemas que necesitan ser resueltos para que sea posible una integración. En su discurso se presenta la necesidad de reducir el foco en los problemas y buscar, en realidad, el desarrollo y crecimiento de las regiones fronterizas para facilitar la creación de un ambiente propicio y estable para la integración, que permitiría la construcción de proyectos duraderos, y no apenas soluciones inmediatas que por fin retardan el proceso a lo largo de los años (Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento, 2017a).

De cualquier manera, en todos los discursos de la reunión, fue reforzada la importancia de la transparencia de las informaciones y de la necesidad de mejorar la comunicación entre los Estados suramericanos, principalmente en las fronteras, por ser un espacio que requiere la unificación de las informaciones de manera rápida para resolver los problemas en tiempo real. Aún de acuerdo con Atilio, los Estados necesitan acumular informaciones para resolver problemas en tiempo real, pues sin información y datos no se puede construir nada; en sus palabras: "Es necesario cruzar datos para formar conectividad entre todos los países". Por lo tanto, la información es una herramienta que los países tienen que usar en conjunto, estableciendo un punto de equidad para que se pueda generar el desarrollo (Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento, 2017a).

En los dos días de reunión del GTE de IIRSA/COSIPLAN, se demostraron acciones que están en desarrollo para hacer progresos en la conectividad y en la integración suramericana. Sin embargo, las acciones presentadas se desarrollan por medio de iniciativas bilaterales, como Argentina y Brasil, o Panamá y Costa Rica. No hubo siquiera un discurso en cuanto a la realización de esfuerzos multilaterales dentro del mecanismo de la Unasur. De acuerdo con muchos de los responsables nacionales presentes en la reunión, el camino a ser recorrido aún es largo, y mientras tanto los trabajos deben mantenerse constantes para que se alcance, poco a poco, el crecimiento deseado, rompiendo la barrera de las informaciones que están disponibles, pero que no son compartidas entre los países.

V. Conclusiones

"Quizás 'solos' llegamos más rápido.
'Juntos' llegamos más lejos"
(COSIPLAN, 2017).

A pesar de los diversos resultados positivos y proyectos concluidos desde la creación de la IIRSA en 2000 hasta el momento actual, aún hay problemas y barreras para la ampliación y consolidación de los objetivos de la iniciativa de integrar el continente, disminuir asimetrías y conectar a los países a fin de generar resultados positivos en otras áreas de la integración, sea económica, política, ambiental o social.

Una de las barreras persistentes identificada es la consolidación de las burocracias nacionales en cuanto instrumento nacional de realización de los proyectos, obtención de datos y acompañamiento de los resultados y avances de los mecanismos regionales bajo sus intereses y reglas. La premisa principal para la creación del COSIPLAN y incorporación de la IIRSA al mecanismo de la Unasur era su

baja institucionalidad, que resultaba en un bajo involucramiento de los gobiernos nacionales de manera constante en el mecanismo; sin embargo, aunque el COSIPLAN haya resuelto más proyectos e inversiones para los países de América del Sur, el mecanismo por priorizar la autonomía de los países y no del proceso regional acaba por presentarse como un factor generador de poca atractividad de mercados privados y extranjeros de inversiones, continuando a depender de los aportes estatales.

Las burocracias nacionales no trabajan uniendo los esfuerzos entre los países, donde, si hay un problema interno, son los mecanismos nacionales los que tienen que resolverlo, lo que alarga el periodo de conclusión del proyecto. Además, por esta cuestión de "manutención de la soberanía", los países involucrados en un mismo proyecto de infraestructura no intercambian informaciones completas, presentando lo que puede ser visualizado anteriormente, con fichas de proyectos con datos incompletos, lo que consecuentemente dificulta la identificación de problemas y aún más de acciones rápidas para revertir tales dificultades.

De esa manera, las continuas fallas en la institucionalidad de los mecanismos y el poco intercambio de informaciones entre los países suramericanos causan el retraso y la inhibición de los beneficios que se pueden tener con el desarrollo de los proyectos de infraestructura en el continente. Otro problema identificado es el bajo nivel de compromiso por parte de los países sudamericanos en una constante actuación regional, los cuales, en lugar de esto, interactúan conforme sus intereses y, como en el escenario actual, en momentos de retracción económica o política disminuyen sus esfuerzos y dedicación hacia la integración de la infraestructura en los mecanismos regionales existentes.

Los esfuerzos en el ámbito de la IIRSA/COSIPLAN son reales, aunque limitados, y avanzan a cada día, ya sea a través de la realización de proyectos, o por medio

del establecimiento de planes y estrategias de acción en el ámbito nacional. El problema central es que muchos de estos esfuerzos aún continúan en el ámbito nacional, máximo bilateral, y que no existe la unión de fuerzas ni el compartir experiencias, datos e informaciones que faciliten que las acciones regionales sean realmente efectivas. Sin la efectividad de las acciones, se destaca la vulnerabilidad de la integración sudamericana, principalmente en tiempos de cambios gubernamentales o de periodos de inestabilidad que limitan los resultados positivos.

Aunque desde mediados de 2000 haya existido un contexto favorable a la integración regional, las barreras desde el inicio presentes se mantienen a lo largo del tiempo hasta el periodo actual. Todos los factores apuntados anteriormente causan la réplica de variadas acciones y esfuerzos, desperdiciando el tiempo y dispersando mayores beneficios que la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional podría resultar.

Finalmente, aún existen muchas asimetrías físicas en el continente sudamericano, y la integración de la infraestructura podría ser un medio para avanzar en la disminución de tales diferencias y asimetrías regionales. El desarrollo para la integración de la infraestructura es afectado fuertemente por los espacios vacíos de actuación del mecanismo, sin autonomía o, tal vez, fuerza institucional que basase sus acciones independientemente de los trámites burocráticos nacionales. A cada periodo de inestabilidad en la región, se distancia el alcance de los objetivos buscados desde el momento de la gira a la izquierda en el continente, de supresión de asimetrías, desarrollo regional, ambiental y social, dejando o no aprovechando correctamente muchos de los esfuerzos ya realizados.

Bibliografía

Araujo Jr., J. T. de (2009), "Integração Econômica e Harmonização de Políticas na América do Norte e no Cone Sul". *Revista de Economia Política*, 11 (2), pp. 92-105.

Barros, P. S.; Padula, R. y Severo, L. W. (2011). "A integração Brasil-Venezuela e o Eixo Amazônia-Orinoco". *Boletim de Economia e Política Internacional*, 7 (7), pp. 33-42.

Cellard, A. (2008). "A análise documental". En J. Poupart *et al*. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos,* pp. 295-316. Petrópolis: Vozes.

Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (2011). *Documentos. Informe de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN 2011. Cartera de Proyectos 2011*. En Iniciativa Para La Integración de la Infraestrutura Sudamericana. Disponible en: <https://bit.ly/2m6x7a4> [fecha de consulta: 18/10/2017].

Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (2014). *Documentos. Informe de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN 2014*. En Iniciativa para la Integración de la Infraestrutura Sudamericana. Disponible en: <https://bit.ly/2mc76Xb> [fecha de consulta: 27/5/2017].

Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (2015). *Documentos. Resultados 2015*. In Iniciativa para la Integración de la Infraestrutura Sudamericana. Disponible en: <https://bit.ly/2lPl4O8> [fecha de consulta: 25/7/2016].

Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (2016). *Documentos. COSIPLAN Folleto de actividades*. En Iniciativa para la Integración de la Infraestrutura Sudamericana. Disponible en: <https://bit.ly/2lNkQra> [fecha de consulta: 20/5/2017].

Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (2017). *Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo Unasur – COSIPLAN – Día 1*. Buenos Aires. Disponible en: <shorturl.at/jnH24> [fecha de consulta: 12/9/2017].

Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (2017a). *Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo Unasur – COSIPLAN – Día 2.* Buenos Aires. Disponible en: <https://bit.ly/2lHjqOT> [fecha de consulta: 13/9/2017].

Duverger, M. (1976). *Ciencia Política, Teoria e Método*. Río de Janeiro: Zahar Editores.

Haas, E. y Schmitter, P. (1964), "Economics and Differential Patterns of Political Intergations: Projections about Unity in Latin America". *International Organization*, 18 (4), pp. 705-737.

Fiori, J. L. (2006). "A virada à esquerda na América do Sul". *Valor Econômico*. Disponible en: <https://bit.ly/2kb95u5> [fecha de consulta: 13/10/2017].

Guimarães, S. (2008). O *Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana. Carta Maior*. Disponible en: <https://bit.ly/2mc6bWD> [fecha de consulta: 14/8/2017].

Honório, K. dos S. (2013). O *significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil.* Disertación (Máster en Relaciones Internacionales), UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de San Tiago Dantas, São Paulo.

Iniciativa para la Integración de la Infraestrutura Sudamericana (2003). *Documentos. Resumen de una Herramienta de Trabajo para el Diseño de VESA*. Disponible en: <https://bit.ly/2keg0mj> [fecha de consulta: 10/5/2017].

Iniciativa para la Integración de la Infraestrutura Sudamericana (2011). *Documentos, IIRSA 10 años: logros y desafíos: Relatório Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA.* Disponible en: <http://bit.ly/2VigVQM> [fecha de consulta: 1/7/2017].

Keohane, R. (2002). *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Nueva York: Routledge.

Mallmann, M. I. (2010). "Análise institucionalista da integração sul-americana". *Civitas*, 10 (1), pp. 11-22.

Mariano, M. P. (2012). *Estrutura Socioeconômica e Políticas para a Integração da América do Sul. Integração da Infraestrutura Sul-Americana*. São Paulo: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional – PNPD.

Mariano, K. L. P. (2013). *Um Modelo para Avaliação de Integração Regional e a Experiência do Mercosul*. Tesis (Livre Docência em Ciência Política) – Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara da Universidade Estadual Paulista, Araraquara.

Mariano, M. P. (2014). "O Papel do Brasil na Integração da Infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança". En W. Desiderá Neto (org.). *O Brasil e novas dimensões da integração regional,* pp. 229-290. Río de Janeiro: Ipea.

Souza, A. M. (2011). "Desenvolvimento, Expansionismo e Integração Regional". En *I Circuito de Debates Acadêmicos, 1. 2011, Rio Claro. Anais do I Circuito de Debates Acadêmico,* pp. 1-20. Río Claro: Ipea.

Oliveira, V. A. P. de (2016). *A integração da infraestrutura física na América do Sul: o COSIPLAN no âmbito da UNASUL*. Disertación (Máster en Relaciones Internacionales), UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de San Tiago Dantas, São Paulo.

Padula, R. (2014). "Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança". En W. Desiderá Neto (org.). *O Brasil e novas dimensões da integração regional,* pp. 291-352. Río de Janeiro: IPEA.

Sá Silva, J. R.; Almeida, C. D. De. y Guindani, J. F. (2009). "Pesquisa Documental: pistas teóricas e metodológicas". *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, 1 (1), pp. 1-15.

Saraiva, M. G. (2007). "As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50 (2), pp. 42-59.

Vigevani, T. y Ramanzini Jr., H. (2014). "Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul". *Revista de Ciências Sociais*, 57 (2), pp. 517-552.

Zurn, M. y Checkel, J. T. (2005). "Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State". *International Organization*, 59 (4), pp. 1045-1079.

O Eixo Estratégico Caribenho-Amazônico

Possibilidades e desafios

Cleber Batalha Franklin

Resumo

O eixo rodoviário que conecta Puerto La Cruz a Manaus é um marco na integração regional. Das praias caribenhas às praias do rio Negro, os dois mil quilômetros de rodovia atravessam um mosaico de diversidade étnica e de paisagens, além de imensas riquezas naturais. Durante a década de 1990, a conclusão por parte do Brasil da pavimentação e o acordo de fornecimento de energia elétrica por parte da Venezuela a Roraima, indicavam que um processo de integração fronteiriça estava em marcha acelerada. Já no início do século XXI percebeu-se o arrefecimento do processo. Este foi aprofundado com as crises que vivem os respectivos países. Entretanto, as condições físicas, sociais e culturais estão presentes, o que permite vislumbrar grandes possibilidades para as populações locais, também gerando ganhos em nível nacional e continental. Assim, propõe-se com este estudo levantar as possibilidades e os desafios para alcançá-las.

Palavras chave

Brasil; Venezuela; Integração.

Introdução

Quando da apresentação da *Tesis de Maestría: La Apreciación Geopolítica de la Frontera Brasil – Venezuela* (Franklin, 1996), defendida pelo autor junto à *Universidad de Los Andes*, na Venezuela, foi proposto como marco a Geopolítica de Integração para aperfeiçoar o relacionamento fronteiriço entre o Brasil e a Venezuela. Esta Geopolítica é centrada nas obras de Lacoste (1989) e Becker (1982, 1988). De Lacoste, a apuração de fatores para análise variam de quais escalas serão utilizadas. De Becke, o princípio de que novos fatores alteram significativamente a formulação de políticas.

Nesse período, iniciava uma nova etapa diplomática entre os dois países, fruto do Protocolo de La Guzmania, que delimitava políticas setoriais na tentativa de sanar algumas feridas, como a invasão de garimpeiros brasileiros nas nascentes do rio Orinoco e o massacre de Haximu.

O término do asfaltamento da BR-174, que liga Manaus até Pacaraima, da linha de transmissão de energia da central de Macagua até Boa Vista, as constantes visitas presidenciais e o convênio entre a Universidade Federal de Roraima e a Universidad Experimental de Guayana, indicavam que o projeto integracionista estava caminhando para uma fase que extrapolava o âmbito local para uma escala regional.

De fato, ocorreu esta ampliação com a presença em território venezuelano de construtoras brasileiras e o aumento das exportações para a Venezuela. Também no aspecto político, houve a aproximação dos presidentes Hugo Chávez e Lula da Silva, inclusive com o apoio brasileiro para a entrada da Venezuela no Mercosul. No lado oposto, enquanto no campo regional ocorria o incremento, no local havia estagnação e até o abandono de projetos.

Atualmente, há um retrocesso geral nas relações, seja pelas diferenças políticas entre os atuais presidentes, seja pela crise humanitária que enfrenta a Venezuela, o que reflete localmente com o número elevado de migrantes que buscam melhores condições no Brasil.

Entretanto, acredita-se que um projeto geopolítico que aproveite as potencialidades do eixo Puerto La Cruz-Manaus continua atual, e necessário para melhorar as condições de vida de seus habitantes.

Assim, este estudo apresenta a história dessas relações desde o final da década de 1980 até o tempo presente, como as potencialidades do dito eixo, dentro de uma visão geopolítica pautada em valores como a democracia, o respeito à diversidade étnica e ambiental e centrada no desenvolvimento sustentável.

Dos Garimpeiros ao Tratado de La Guzmania

A invasão de garimpeiros nas terras dos Yanomami na fronteira com a Venezuela teve início em 1987, no oeste do então Território Federal de Roraima. Até então, essa etnia era considerada como uma das mais isoladas do planeta em relação a contatos com as sociedades nacionais. Até hoje, é quase impossível precisar o número de garimpeiros que transitaram pela área. Estima-se que em torno de 30.000 homens estavam nessa atividade no período de maior movimento, ou seja, entre os anos de 1988 e 1990. Durante esses três anos, ocorreu um significativo aumento dos índices de mortalidade e de mobilidade entre os Yanomami, além de irreparáveis efeitos socioculturais.

Esta invasão transbordou para o lado venezuelano da fronteira, localizados em sua maioria nas nascentes do rio Orinoco. Reforçando o sentimento de insegurança por parte dos venezuelanos em relação aos interesses brasileiros. Um ponto de inflexão nas relações entre os dois países

havia chegado: para a Venezuela, ou seria o aumento da escalada de violência, amparada na defesa legítima de seu território, e na percepção de setores governamentais e da sociedade civil de que havia diretamente a participação do Estado brasileiro; ou buscar junto ao Brasil arranjos para deter a invasão, via aproximação diplomática e a abertura de negociações para projetos de cooperação.

Quando as autoridades venezuelanas perceberam a presença dos garimpeiros nas nascentes do rio Orinoco, o país estava mergulhado em uma profunda crise institucional e com problemas de segurança relacionados à vizinha Colômbia. O episódio da fragata Caldas (1987) e as frequentes ações criminosas praticadas por bandos colombianos dentro do território venezuelano, foram um alerta para a fragilidade de suas fronteiras, e para medir a eficiência das políticas de segurança e defesa até então vigentes. Somam-se a esse clima de insegurança os distúrbios de fevereiro de 1989 e as tentativas de golpe de 1992.

Estrategicamente, o governo do presidente José Sarney demonstrava um grande antagonismo, visto que, na bacia do rio da Prata, fundamentalmente entre a Argentina e o Brasil, vínculos de cooperação foram construídos nos planos político, econômico e estratégico, com o objetivo de consolidar mecanismos mútuos de inserção no sistema internacional (Vaz, 2002), demonstrando amadurecimento político na busca de fortalecer a democracia. Já na região amazônica, a implantação do Projeto Calha Norte (PCN), sem consultas prévias à sociedade civil e aos países vizinhos, demonstrou fortes vestígios autoritários e desacertos.

Para o Brasil, limitado pela crise econômica e ainda moldando um sistema político de transição, a opção foi construir mecanismos formais e não formais de confiança junto ao governo venezuelano. Ciente das limitações de seus meios de poder, mas convicto de sua projeção internacional, o caminho escolhido foi ampliar e intensificar a agenda de segurança regional, como a articulação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Vaz, 2006).

Estratégia que foi mantida pelos governos posteriores, o que validou a percepção venezuelana em reconhecer que os problemas dos garimpeiros estavam posicionados em um plano local e que deveriam ser tratados como uma questão de segurança pública, diretamente relacionados com a pouca presença estatal na região. Atitudes como a retirada dos garimpeiros, a homologação da Terra Indígena Yanomami e a diminuição das atividades militares na órbita do PCN, também influíram na melhoria da situação o que permitiu a descompressão nas relações.

O PCN, criado pela então Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, colecionou críticas como a de ser a continuação de projetos gestados no período ditatorial, baseados na Doutrina de Segurança Nacional e, ao mesmo tempo, por ter excluído a sociedade política e civil de seus processos de elaboração e de execução, principalmente no trato com as populações indígenas.

Esses fatos levaram a que atores, como setores da Igreja Católica, representados pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), associassem a invasão como parte da estratégia do PCN ou, pelo menos, incentivada pelos seus gestores. Inclusive, com vozes anunciando o genocídio dos Yanomami com a anuência do governo federal (Ramos, 1993). Principalmente após o massacre de Haximu ocorrido em 1993, em que garimpeiros brasileiros assassinaram por motivos fúteis um número ignorado de Yanomami, inclusive de crianças e mulheres, fato que foi a princípio acompanhado pelas autoridades brasileiras como tendo sido em território nacional. Depois de alguns dias, descobriu-se que Haximu pertence ao lado venezuelano da fronteira o que provocou um mal-estar ainda maior nas relações entre os dois países. Após o devido processo judicial, os acusados foram condenados pelo crime de genocídio, sendo a primeira condenação dessa ordem pela justiça brasileira (Rocha, 2007).

Algumas das sugestões apresentadas foram aproveitadas quando da assinatura do "Protocolo de La Gusmania". Esse protocolo, assinado durante a visita que o presidente

Itamar Franco realizou à Venezuela, em março de 1994, foi considerado como um dos principais acontecimentos na história das relações bilaterais. Nesse instrumento foi estabelecida uma comissão binacional de alto nível, presidida pelos respectivos ministros das Relações Exteriores, com a finalidade de aproveitar com eficácia as imensas potencialidades de cooperação, atribuindo-lhe alta prioridade.

Logo após a visita do presidente Itamar Franco, foi dado um grande impulso nas relações com a realização em São Paulo, em março de 1994, do 2° Seminário Brasil-Venezuela. Em suas conclusões ficou patente que ainda havia temores para o incremento comercial devido à reduzida pauta venezuelana, praticamente restrita ao petróleo.

A Intensificação das Relações

A posse do presidente Fernando Henrique Cardoso deu um novo dinamismo às relações bilaterais. Em sua viagem a Caracas, em julho de 1994, vários instrumentos diplomáticos, frutos dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão Bilateral de Alto Nível, foram confirmados, como o de manter o compromisso de dinamizar as relações fronteiriças com a finalidade de promover o bem-estar das populações lindeiras. Esse adensamento nas relações, na opinião de Vizentini (1996), além da superação dos problemas fronteiriços, teve como elemento catalisador o forte impacto de abertura econômica e de reconversão de perfil neoliberal.

A partir desse momento, a questão relacionada com os garimpeiros tornar-se-ia coisa do passado. Tendo início uma série de ações que, nos anos seguintes levaram a essas populações a sensação de que a integração era muito mais que um jargão. A pavimentação completa da BR-174 e a construção da linha de transmissão de energia elétrica ligando o complexo de Macagua a Boa Vista tornaram-se

símbolos desses novos tempos. Visitas presidenciais passaram a ser rotineiras, assim como a convergência política nos vários fóruns de que ambos os países participaram.

Nessa ocasião, as relações comerciais estavam crescendo em tal magnitude que surgiram muitas propostas de arranjos mais efetivos. Tanto que, em maio de 1995, foi realizado em São Paulo o Seminário Mercosur-Venezuela, uma promoção do Parlamento Latino-americano e da Embaixada da Venezuela no Brasil. Falava-se então na integração do Mercosul com o Pacto Andino como um mecanismo para viabilizar a parceria com a Venezuela. Apesar do incremento real que estava ocorrendo no âmbito do Pacto Andino, alguns observadores prediziam que as relações econômicas entre a Colômbia e a Venezuela estavam próximas da estabilidade. Assim, para os venezuelanos era fundamental ampliar as possibilidades, e o Brasil, desde então, era visto como importante parceiro.

Destarte, o presidente Hugo Chávez implantou um ativismo em relação ao Brasil, tanto que, a primeira visita que realizou após a sua vitória eleitoral em 1998 foi a Brasília, para um encontro com o então reeleito presidente Fernando Henrique Cardoso, deixando claro que o Brasil continuaria a ser um parceiro privilegiado. Pelo lado brasileiro, mesmo em um período de transição de governo e em conjunto com a maioria das nações latino-americanas, ocorreu o apoiou a legalidade do mandato do Presidente Hugo Chávez quando do golpe e da paralisação, ambos em 2002. Emblemático foi o envio pelo Brasil de um navio petroleiro que, com a sua carga, auxiliou no funcionamento do país.

Prova desse ativismo foi a solicitação da Venezuela durante a XXX Reunião Ordinária do Mercosul, realizada em Córdoba, Argentina (julho de 2006), de ser membro pleno do bloco. Devido à sua política externa ativa, inclusive com críticas ao Senado brasileiro, ocorreram dificuldades para a aprovação da entrada do país no Congresso Nacional. Mas com a aprovação pelo Senado Federal (dezembro de 2009), dirimiu-se os obstáculos, permitindo a entrada

como membro pleno, favorecido pelo aumento exponencial das exportações brasileiras em direção àquele país, acompanhadas de investimentos vultosos em infraestrutura com a participação de empresas brasileiras.

Outro ponto levantado na questão econômica foram os possíveis benefícios que a entrada da Venezuela no Mercosul poderia acarretar às unidades federativas fronteiriças: Amazonas e Roraima. Entretanto, o desempenho registrado na balança comercial favorável ao Brasil não tem se refletido nas unidades federadas fronteiriças. Como é o caso dos estados do Amazonas e Roraima que, em 2011, juntos contribuíram com 2,3% para o saldo do comércio brasileiro em direção à Venezuela (Quadro 1). E em 2016, apesar do aumento para 8,28%, o resultado reflete a retração no comércio entre os dois países (Quadro 2).

Quadro 1. Participação dos estados do Amazonas e de Roraima na Balança Comercial Brasil-Venezuela

Ano	Saldo do Brasil*	Saldo do Amazonas*	Saldo de Roraima*	Somatório dos Saldos do Amazonas e Roraima*	Porcentagem em relação ao saldo do Brasil (%)
2016	860.542.221	70.931.128	291.789	71.222.917	8,28
2015	2.306.713.295	195.187.311	141.268	195.469.847	8,48
2014	3.458.021.007	188.785.540	-472.621	188.312.919	5,45
2013	3.669.100.027	195.482.424	1.923.019	197.405.443	5,38
2012	4.059.188.338	117.926.062	5.748.805	123.674.867	3,05
2011	3.325.470.044	73.995.967	2.689.282	76.685.249	2,30

Fonte: Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Dados disponíveis no site: <http://bit.ly/35lQeiP>. Observação: * Valores em US$ FOB.

Quadro 2. Balança Comercial Brasil-Venezuela

Ano	Exportação*	Importação*	Saldo*	Corrente de Comércio*
2016	1.275.738.022	415.195.801	860.542.221	1.690.933.823
2015	2.986.603.820	679.890.525	2.306.713.295	3.666.494.345
2014	4.632.139.245	1.174.118.238	3.458.021.007	5.806.257.483
2013	4.849.839.836	1.180.739.809	3.669.100.027	6.030.579.645
2012	5.056.025.298	996.836.960	4.059.188.338	6.052.862.258
2011	4.591.847.947	1.266.377.903	3.325.470.044	5.858.225.850

Fonte: Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Dados disponíveis no site: <http://bit.ly/35lQeiP>. Observação: * Valores em US$ FOB.

Estas unidades, atualmente, estão envolvidas nos graves problemas enfrentados pela sociedade venezuelana cujos problemas podem ser sentidos em uma passagem pelas vizinhas cidades fronteiriças de Santa Elena de Uairén, venezuelana, e Pacaraima, brasileira, distantes por cerca de doze quilômetros. Percebe-se a gravidade e a intensidade das várias crises que a sociedade venezuelana está atravessando: política, econômica, segurança e humanitária. Em Santa Elena, a inflação não permite que os cidadãos adquiram produtos básicos, mesmo quando estão disponíveis, já em Pacaraima, há filas enormes de venezuelanos solicitando vistos no posto da Polícia Federal e famílias acampadas em locais públicos. Na capital de Roraima, Boa Vista, a presença desses migrantes vem modificando a rotina dos cruzamentos de suas avenidas, onde limpadores de para-brisas disputam espaços com as pedintes da etnia Warao. Esses indígenas estão deslocando comunidades inteiras e já estão presentes em Manaus.

O Eixo Estratégico

Para exemplificar a importância estratégica da região compreendida pelo eixo de rodovias que ligam a cidade venezuelana de Puerto la Cruz e a brasileira Manaus, serão descritas as suas principais características. Em Puerto la Cruz, situada à beira do Mar Caribe, está instalada a Refinaria Puerto la Cruz, pertencente à PDVSA, com uma capacidade instalada de processar 200.000 barris/dia[1]. Ao lado encontra-se o porto de Guanta, um dos principais do país.

Na vizinha cidade de Barcelona, que é a capital do Estado de Anzoátegui, junto com a cidade de Lecheria, formam um só complexo urbano. Para completar, a poucos quilômetros, em direção a Caracas, está instalado o "Complejo Petroquímico José Antonio Anzoátegui", um dos três complexos petroquímicos pertencentes à Pequiven.

Em direção ao sul, pela rodovia Troncal 16, até Ciudad Guayana, são aproximadamente 370 km. Essa rodovia atravessa a maior reserva de petróleo do planeta e a oitava maior de gás natural[2]. Conhecida como "faja petrolífera del Orinoco" é composta por óleos pesados e ultra pesados, o que tem dificultado a sua exploração. Porém, novas tecnologias estão sendo desenvolvidas e várias empresas estão, em consórcio com a PDVSA, iniciando a exploração comercial da área.

Ciudad Guayana está situada à margem direita do rio Orinoco, na foz do rio Caroní. Para atravessar o rio Orinoco utiliza-se a *Puente Orinoquia*, com mais de 3.000 metros de extensão, construída pela empresa brasileira Odebrecht. Outra opção é deslocar-se até Ciudad Bolívar, capital do

---

1 Disponível no site: <www.pdvsa.com>.

2 Segundo dados da PDVSA, as reservas de petróleo desta área de 55.000 km² estão estimadas em 254,5 bilhões de barris. Disponível no site: <www.pdvsa.com>.

estado de Bolívar, distante 100 km, e atravessar pela *Puente Angostura*. É um centro energético, mineiro, siderúrgico, metalúrgico e logístico.

Centro energético por estar próxima ao complexo hidrelétrico do rio Caroní, responsável por abastecer grande parte da energia elétrica consumida no país, assim como por exportá-la para a Colômbia e para o Brasil. Atualmente o complexo é composto por três centrais: Antonio José de Sucre (Macagua), a 10 km da foz do rio Caroní; Francisco de Miranda (Caruachi), a 40 km da foz do rio Caroní; e Simón Bolívar (Guri), a 95 km da foz do rio Caroní. Ou seja, em um raio de 100 km de Ciudad Guayana se produz 68% da energia elétrica da Venezuela[3]. Centro mineiro porque concentra nas proximidades reserva de ferro, bauxita e ouro. Sede de indústrias básicas que aproveitam as facilidades como a de ser servida por embarcações oceânicas, pois está localizada a 182 milhas náuticas do Oceano Atlântico, e pelo seu aeroporto internacional.

Entre Ciudad Guayana e Santa Elena de Uairén, distantes 600 km, penetra-se na Amazônia (Eva e Huber, 2005). A rodovia Troncal 10 é a única via terrestre que interliga a foz do rio Orinoco com a fronteira brasileira e desta até a cidade de Manaus. Acompanha a rodovia a linha de transmissão de energia que abastece parte da demanda do estado de Roraima e a região da *Gran Sabana*.

Após atravessar uma zona de ocupação mais antiga, na qual predomina a pecuária, a rodovia adentra uma região onde predomina a exploração de ouro, cujo centro é a cidade de El Dorado. Bem próxima está a ponte sobre o rio Cuyuni, que é um dos principais afluentes do rio Essequibo. A poucos quilômetros rio abaixo está a ilha Anococo, na instável fronteira entre a Guiana e a Venezuela.

---

3 Segundo dados da CORPOELEC-EDELCA. Disponível no site: <http://bit.ly/2LXqe5F>.

Mais adiante, na *Sierra de Lema*, situa-se o Parque Nacional Canaima. Este que é uma das maiores áreas protegidas do planeta, com 30.000 km², é habitado por comunidades indígenas que se autodesignam *Pemon* e *Kapon* (Santilli, 2004). Esses povos habitam a região circunvizinha do monte Roraima e estão sobrepostos pelas fronteiras nacionais do Brasil, da Guiana e da Venezuela.

Transposta a *Sierra de Lema* abre-se a *Gran Sabana*, um planalto com grandes potencialidades turísticas, que tem os seus confins na serra Pacaraima e no monte Roraima. Além da grande biodiversidade e paisagística também é importante porque estão aí localizadas partes dos cursos superiores do rio Caroní. Daí chega-se a Santa Elena de Uairén, cidade fronteiriça com o Brasil. Como porto livre teve um aumento na participação do comércio varejista para brasileiros, mas houve uma diminuição como sede de serviços turísticos em razão da crise.

Do lado brasileiro está a cidade de Pacaraima, sede do município do mesmo nome, encravado na terra indígena São Marcos. Semelhante à vizinha Santa Elena quanto ao comércio varejista e aos serviços de fronteira, com a exceção de não ser um porto livre. Tem limitações quanto à expansão de seu espaço urbano e competência na prestação de serviços nas comunidades indígenas, devido às limitações legais. Assim como o município vizinho do Uiramutã, sobreposto à terra indígena Raposa Serra do Sol e ao Parque Nacional do Monte Roraima.

De Pacaraima a Boa Vista, a maior cidade e capital do estado de Roraima, são 200 km pela BR-174. Boa Vista está às margens do rio Branco, onde está a ponte dos Macuxi, com uma extensão de 1.200 m, que faz a ligação desta cidade com a Guiana pela BR- 401, distante 110 km.

De Boa Vista até a divisa com o estado do Amazonas são 515 km pela BR-174. Nesse trajeto a paisagem vai se alterando desde a ocupação urbana até a hileia, passando pelos campos naturais e as atividades agrícola e pecuária.

Distante 130 km de Boa Vista está a cidade de Caracaraí, onde se encontra a segunda ponte que atravessa o rio Branco.

Interessante é a travessia da terra indígena Waimiri-Atroari, de aproximadamente 110 km, localizada entre os estados de Roraima e Amazonas. Durante a construção da BR- 174, nas décadas de 1960 e 1970, ocorreram vários conflitos entre os indígenas e os construtores civis e militares. Esses indígenas tiveram suas terras reduzidas para a abertura da mina de cassiterita de Pitinga e pela formação do lago da represa de Balbina, ambas no Amazonas.

Do rio Alalaú, divisa entre Roraima e o Amazonas, em plena terra indígena Waimiri-Atroari, até Manaus são 255 km. No município de Presidente Figueiredo, distante 105 km de Manaus, está a usina hidrelétrica de Balbina, no rio Uatumã. Com uma capacidade de 250 MW, supre em 16% a necessidade de energia da cidade de Manaus[4]. É considerada um desastre do ponto de vista econômico e socioambiental[5]. O restante da oferta de energia elétrica é proveniente de usinas termoelétricas que utilizam óleo combustível.

Por fim, está a cidade de Manaus, capital do estado do Amazonas. Com 1.802.525 habitantes[6] é a mais populosa cidade amazônica. Localizada na margem esquerda do rio Negro, próximo do encontro com o rio Solimões, opera uma rede logística modal que inclui o hidroviário, o terrestre e o aéreo. Essa rede se estende por toda a Amazônia Legal e aos países amazônicos. Sede da Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa, que é responsável por implantar na Amazônia Ocidental (estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima) e no Amapá, um modelo de desenvolvimento que adota três polos: o comercial, com a

---

4 Disponível no site: <http://bit.ly/321uUwM>.
5 Disponível no site: <https://bit.ly/2qrh8lr>.
6 Disponível no site: <http://bit.ly/33aPbjC>.

instalação de zonas francas; o industrial, com o Polo Industrial de Manaus (PIM); e o agropecuário, também localizado em Manaus.

Segundos dados da Suframa[7], o PIM em 2010 gerou a média mensal de 92.763 postos diretos de trabalho. As empresas obtiveram um faturamento de 35.151.650 (valores em US$). Entre os setores, o eletroeletrônico respondeu por 35,1%, o de duas rodas 19,86%, e o químico 11,97%. E é no setor gás-químico que a Suframa identifica alto grau de viabilidade econômica com o aproveitamento do gás natural produzido na bacia do Solimões e transportado pelo gasoduto Coari-Manaus, com 661 km de extensão. Também está prevista a conversão das usinas termoelétricas para a queima de gás natural, assim como a conexão de Manaus e Boa Vista ao Sistema Interligado Nacional – SIN, o que irá permitir interligar o sistema elétrico brasileiro com o venezuelano.

Segundo a Petrobras, a bacia do Solimões é a maior reserva provada de gás natural do país, além de produzir óleo leve da melhor qualidade. A empresa também opera em Manaus a Refinaria Isaac Sabbá (capacidade de processar 46.000 barris/dia), responsável pelo abastecimento de derivados para toda a Amazônia Ocidental[8].

A distância entre o mar do Caribe e o encontro das águas dos rios Negro e Solimões, ou entre as cidades de Puerto la Cruz e Manaus, é de 1950 km. Este eixo já é o mais importante e dinâmico da Amazônia e pela base industrial instalada, somada às reservas energéticas, minerais, hídricas e socioambientais, desponta como uma das regiões mais promissoras do planeta. Daí a sua crescente importância estratégica, o que merece por parte dos governos uma maior atenção.

---

7 Disponível no site: <http://bit.ly/35lQX3x>.
8 Disponível no site: <https://bit.ly/2lvhwkF>.

Considerações

Este estudo não é e não pretendeu ser conclusivo. Visto que é complexo acompanhar a dinâmica dessas relações quando os atores não estatais impõem uma agenda na qual os Estados sempre estão atrasados. O Brasil, proprietário de uma região de fronteira de recursos, como é o caso da Amazônia, tentou integrar esse universo, ou melhor, esses universos ao seu núcleo geo-histórico. Para isso, utilizou de todos os recursos disponíveis, muitos deles incompatíveis com a fragilidade de vários de seus ecossistemas, em parte desprezando o conhecimento das culturas locais.

A Venezuela sempre foi orientada para o Mar do Caribe, o principal meio de circulação para sua grande fonte de riqueza – o petróleo. Toda sua geoestratégia depende desse produto, mesmo com as mudanças políticas dos últimos anos. Essa situação é uma das causas da crise humanitária, visto as variações de preços que impactam nas receitas. Suas porções meridionais sempre foram marginalizadas. No entanto, há imensas potencialidades que serão descritas a seguir. Sendo uma proposta de geopolítica para a fronteira, cujos princípios devem ser democráticos, ou seja, acredita-se que todos os problemas e a aplicação de possíveis soluções devem ser negociados através dos canais diplomáticos existentes com a participação dos setores envolvidos. Também dentro de paradigmas como a integração econômica, política e cultural, centrados no desenvolvimento sustentável.

O apoio financeiro deve ser negociado com agências que hoje financiam os projetos geridos pela Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), com base no compromisso de preservar as áreas de proteção existentes e os direitos das populações indígenas. Também é de vital importância o vetor científico-tecnológico, principalmente voltado para estudos regionais.

O fortalecimento dos centros acadêmicos e de pesquisa poderão produzir conhecimentos essenciais para a gestão sustentável da região.

Outra questão que deve ser tratada com cuidado é a questão ecológica. Quanto a este respeito, ambos os Estados já possuem leis ambientais e uma parcela considerável de seus recursos naturais são preservados. Bem como a problemática dos vários grupos étnicos ameríndios não deve ser considerada como um obstáculo à integração. E sim, concentrar os esforços para melhorar as condições de vida dos grupos étnicos, e a valorização de seus conhecimentos sobre a natureza. Uma vez que pode-se perder uma grande quantidade de informações sobre a adaptabilidade nos ecossistemas do Maciço das Guianas.

Para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável e integrado da área fronteiriça entre Brasil e Venezuela se faz necessário planejar observando as experiências positivas das populações locais. Para o desenvolvimento da agricultura e pecuária, a região possui uma grande formação de campos naturais: as planícies do Orinoco e os lavrados de Roraima. A capacidade de criação já testada desde o século XVIII com a introdução de gado pelos missionários capuchinhos nos vales do Orinoco e Caroní e pelos militares no vale do rio Branco. O clima agradável da *Gran Sabana* pode ser um aliado forte para pequenas culturas de frutas e vegetais, sendo uma opção para as populações indígenas. Como exemplo podemos citar o conhecimento e a utilização de uma vasta flora pelas comunidades indígenas e tradicionais*: Theobroma grandiflorum* (cupuaçu), *Euterpe Oleraca* (açaí), *Olenocarpus distichus* (bacaba), *Byrsonima crassifolia* (murici), *Guilielma speciosa* (pupunha), *Spondias lutea* (taperebá), *Spilanthes oleracea* (jambú), *Mauritia flexuosa* (buriti), entre outras.

O potencial de pesca dos grandes rios é subutilizado, em parte, devido ao desconhecimento científico das espécies, o que poderá gerar uma promissora fonte de proteína. A exploração racional das florestas pode ser acompanhada

por uma indústria de processamento, como a moveleira e de produtos secundários. Uma quantidade imensurável de recursos minerais está localizada no subsolo. Cita-se as imensas reservas de ferro, bauxita, cassiterita, ouro, diamantes e muitos outros minerais. Acredita-se que a exploração desses recursos deverá ser feita da maneira mais racionalizada, sem esquecer a recuperação ambiental e a atenção às populações envolvidas, principalmente quando são realizadas próximas das comunidades indígenas.

O setor terciário será, provavelmente, o maior beneficiário, uma vez que o potencial turístico do eixo é de repercussão global. Como os parques nacionais que poderão, com pequenos investimentos, receberem um número crescente de turistas. Devido às condições ambientais da região e o número expressivo de populações indígenas, o acompanhamento científico dessas políticas, como a criação de tecnologias adaptáveis, é fundamental.

Para uma efetiva política integracionista deve-se em primeiro lugar implementar políticas educacionais e culturais. As experiências recentes de xenofobia em relação aos migrantes venezuelanos por parcelas da população de Boa Vista, demonstram que o conhecimento e a interação são elementos fundamentais para o respeito ao outro. Nenhum projeto de integração dará resultado se não for centrado na Humanidade.

Bibliografia

Becker, B. *Geopolítica da Amazônia: A nova fronteira de recursos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

Becker, B. A Geografia e o resgate da Geopolítica. *Revista Brasileira de Geografia,* 50 (número especial, Tomo II), pp. 99-125, 1988.

Eva, H.; Huber, O. *Proposta para a definição dos limites geográficos da Amazônia.* Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2005.

Franklin, C. *Apreciación Geopolítica de la Frontera Brasil-Venezuela* (Tesis de Maestría en Ciencias Políticas). Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, 2006.

Lacoste, Y. *A Geografia – Isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra* (2a ed.). Campinas: Papirus, 1989.

Ramos, A. O papel político das epidemias: o caso Yanomami. *Série Antropológica*, 153, 1993.

Rocha, J. *Haximu.* São Paulo: Editora Casa Amarela, 2007.

Santilli, P. *Pemongon Patá: Território Macuxi, rotas de conflito*. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

Vaz, A. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul.* Brasília: IBRI, 2002.

Vaz, A. Brazil: global and regional security perspectives and cooperation within IBSA. In: Vaz, A. (Ed.). *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*. Brasília: Editora da UnB, 2006, pp. 195-217.

Vizentini, P. Venezuela e Brasil na Política Internacional: Cooperação Bilateral e Inserção Mundial. *Contexto Internacional*, 18 (1), pp. 121-142, 1996.

Estrategias contrapuestas de integración energética regional

El caso de Argentina en el periodo 1989-2012

Ignacio Mariano Sabbatella

Resumen

En el marco de la propuesta del grupo de trabajo sobre los modelos de integración regional prevalecientes en América Latina –regionalismo abierto o regionalismo promercado versus regionalismo posliberal o regionalismo poshegemónico–, en este trabajo nos proponemos abordar específicamente las estrategias de integración energética que llevó adelante Argentina entre 1989 y 2012. Durante ese periodo, se implementaron dos estrategias contrapuestas. La primera se desarrolló plenamente a partir de la reforma neoliberal del sector de hidrocarburos hasta la crisis de 2001. Bajo el influjo de la desregulación del mercado interno y externo, la privatización de YPF y la "comoditización" de los hidrocarburos, Argentina se convirtió en el principal exportador de crudo y gas natural de la región. Un veloz desarrollo de la infraestructura transfronteriza y de la firma de acuerdos bilaterales y multilaterales ubicó a Argentina, de manera inédita, en el rol de proveedor de energía fósil de Chile, Brasil y Uruguay.

Sin embargo, pocos años después, ese rol se revirtió. La reactivación económica posterior a la crisis determinó un rápido crecimiento de la demanda de energía que coincidió con una sostenida caída de la producción local de crudo (desde 1999) y de gas (desde 2005), lo cual obligó

progresivamente al país a abandonar el rol de exportador a cambio de un rol de importador de gas y combustibles, provenientes de Bolivia y Venezuela, respectivamente. A lo largo de esta segunda etapa, también se firmaron acuerdos bilaterales y multilaterales y se amplió la infraestructura existente.

El objetivo de la ponencia es comparar ambas estrategias de integración energética a partir de los siguientes elementos: objetivos de los acuerdos bilaterales y multilaterales firmados, bienes energéticos intercambiados, infraestructura emplazada, marco regulatorio implementado, organismos creados, impulso privado o estatal, régimen de acumulación de capital, y asignación simbólica de los hidrocarburos predominante por parte de los actores involucrados.

A tal fin, la metodología que implementar se basa en la investigación documental (Valles, 1997), por medio de la recolección, sistematización y análisis de datos secundarios: por un lado, estadísticas oficiales del Ministerio de Energía y Minería de la Nación (MINEM), del Instituto Argentino del Petróleo y Gas (IAPG) y del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) para evaluar la dinámica de la producción de hidrocarburos y del comercio exterior; y, por el otro, acuerdos y tratados internacionales en materia de hidrocarburos y derivados, complementados con el análisis del material periodístico para evaluar aspectos cualitativos de ambas etapas.

Palabras clave

Integración regional; hidrocarburos; Argentina.

I. Introducción

En este trabajo nos proponemos abordar las estrategias de integración energética regional que llevó adelante Argentina entre 1989 y 2012. Durante ese periodo, se implementaron dos estrategias contrapuestas. La primera se desarrolló plenamente a partir de la reforma neoliberal del sector de hidrocarburos hasta la crisis de 2001. Bajo el influjo de la desregulación del mercado interno y externo, la privatización de YPF y la "comoditización" de los hidrocarburos, Argentina se convirtió en el principal exportador de crudo y gas natural de la región. Un veloz desarrollo de la infraestructura transfronteriza y de la firma de acuerdos bilaterales y multilaterales ubicó a Argentina, de manera inédita, en el rol de proveedor de energía fósil de Chile, Brasil y Uruguay.

Sin embargo, pocos años después, ese rol se revirtió. La reactivación económica posterior a la crisis determinó un rápido crecimiento de la demanda de energía que coincidió con una sostenida caída de la producción local de crudo (desde 1999) y de gas (desde 2005), lo cual obligó progresivamente a abandonar el rol de exportador a cambio de un rol de importador de gas y combustibles, provenientes de Bolivia y Venezuela, respectivamente. A lo largo de esta segunda etapa, también se firmaron acuerdos bilaterales y multilaterales y se amplió la infraestructura existente.

El objetivo de la ponencia es comparar ambas estrategias de integración energética a partir de los resultados alcanzados durante el proceso de investigación de posdoctorado. Para ello se retomaron las conclusiones parciales obtenidas en trabajos anteriores (Sabbatella, 2015, 2018).

II. Marco teórico/marco conceptual

El marco teórico de investigación se nutre de diversas corrientes teóricas –el marxismo ecológico, la ecología política, la teoría gramsciana, la teoría de la regulación francesa y los trabajos de la economía heterodoxa argentina (sobre todo, el Área de Economía y Tecnología de FLACSO Argentina)– con el fin de abordar la compleja relación sociedad-naturaleza, en abstracto, y la relación capitalismo-naturaleza, en particular, para entender los ciclos económico-políticos a escala nacional.

Desde nuestra perspectiva, existe una correspondencia no automática entre el establecimiento de un bloque hegemónico, que remite a un régimen de acumulación y una forma de Estado particular, con la difusión de una ideología o representación hegemónica sobre la apropiación social de la naturaleza. Esta relación no siempre se presenta de manera transparente y monolítica, sino que frecuentemente se encuentra en tensión con otras valoraciones pertenecientes a sectores que disputan la hegemonía político-económica. A continuación, se definirán estas categorías con mayor precisión.

Independientemente de las condiciones históricas, el acto de apropiación de la naturaleza que inicia el metabolismo social contiene dos dimensiones recíprocamente condicionadas: una apropiación material, tangible o "dura", en la cual los hombres se apropian y transforman ecosistemas para satisfacer sus necesidades y deseos, y otra apropiación simbólica, intangible o "suave", en la cual los hombres se articulan con el mundo natural por medio de las creencias, el conocimiento, la percepción, la estética, la imaginación y/o la intuición (Toledo, 2008). Precisamente, la ecología política no solo estudia la dimensión material de la apropiación de la naturaleza, sino también su dimensión simbólica y conflictiva (Martínez Alier, 2004; Palacio, 2006).

En el contexto de la expansión capitalista a nivel global, el marxismo ecológico plantea que existe una tendencia creciente hacia la apropiación privada y mercantilización de la naturaleza (O´Connor, 2001; Sabbatella y Tagliavini, 2011). Sin embargo, siguiendo los aportes de la ecología política, a nivel local pueden coexistir conflictivamente distintas formas ideológicas y simbólicas sobre el uso de los bienes y servicios que provee el mundo natural, donde una de ellas se vuelve hegemónica o dominante de acuerdo con la correlación de fuerzas vigente. Esto se debe a la existencia de distintas fracciones de capital con intereses contrapuestos y a la movilización de los sectores populares, que también disputan las modalidades de apropiación (Sabbatella, 2014).

En términos gramscianos, la hegemonía de un sector o clase social supone el dominio económico, político y social a través del poder del Estado, al mismo tiempo que la dirección ideológica y cultural del resto de la sociedad (Gramsci, 1986). La hegemonía toma cuerpo en un determinado régimen de acumulación a escala nacional y en una forma de Estado determinada, siguiendo los aportes de la teoría de la regulación francesa.

La categoría régimen o patrón de acumulación de capital designa el "conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación del capital" (Boyer, 2016, p. 80).

Las formas del Estado son compromisos institucionalizados que crean reglas y regularidades en los gastos e ingresos públicos (Boyer, 2016). La intervención del Estado y la relación entre esfera pública y privada configuran, a su vez, una forma de adhesión al régimen internacional, es decir, las modalidades de inserción del Estado-nación en la economía internacional (Boyer, 2016). Denominaremos "estrategia de integración" al conjunto de decisiones y acciones implementadas por el Estado para establecer una determinada forma de inserción regional.

Al mismo tiempo, el régimen de acumulación y la forma de Estado condicionan parcialmente los dispositivos institucionales sectoriales en cuanto a la organización técnica y social de la producción y las normas legales que regulan su funcionamiento (Boyer, 2016). En el caso del dispositivo sectorial energético, su forma puede variar –con distintos matices y arreglos normativos– entre el monopolio estatal de la explotación en toda la cadena o, por el contrario, la cesión parcial o total de su manejo al sector privado.

Por otra parte, la integración energética se define como un "proceso de interconexión estratégica de las redes de energía en corredores internacionales, que permite, bajo un marco normativo común y servicios adecuados, su circulación ágil y eficiente". A su vez, la integración física, operativa y comercial en el ámbito energético de la región permite "aprovechar más las sinergias, la infraestructura y los recursos disponibles y, de esta manera, beneficiar a mayores sectores de la población" (Ruiz-Caro, 2010, p. 9).

Durante la década del 90, las iniciativas regionales se enmarcaron en la reestructuración neoliberal de las economías latinoamericanas en función de la liberalización comercial unilateral y multilateral, a diferencia de las estrategias de integración anteriores, caracterizadas por el proteccionismo y la intervención estatal en pos del desarrollo industrial endógeno. En contraposición a este "viejo regionalismo" desenvuelto en la posguerra, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) denominó "nuevo regionalismo" a las iniciativas de la última década del siglo XX (BID, 2002).

A su vez, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) acuñó el término "regionalismo abierto" para caracterizar la estrategia de integración en curso en los primeros años de la década del 90. La Cepal identificaba dos caminos por los cuales estaba avanzando la integración regional. Por un lado, la integración impulsada por políticas, es decir, la integración formal que habitualmente se alcanza a través de acuerdos intergubernamentales y que

se refuerza por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región. En la subregión, el acuerdo de integración más importante fue el Mercosur. Por otro lado, identificaba la integración "de hecho", impulsada por las empresas en el marco de la transnacionalización de sus inversiones y de la producción y, al mismo tiempo, favorecida por la liberalización comercial unilateral.

En ese sentido, la Cepal denominaba "regionalismo abierto" "al proceso que surge al conciliar ambos fenómenos: la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general" (Cepal, 1994).

En cambio, los procesos de integración forjados en la década siguiente han dado lugar a términos como "regionalismo posliberal" (Sanahuja, 2008) o "regionalismo poshegemónico" (Riggirozzi y Tussie, 2012). Para Sanahuja, el regionalismo posliberal emerge a partir del agotamiento del regionalismo abierto predominante en la década del 90 y de propuestas que buscan trascenderlo. Es una etapa de transición caracterizada por la primacía de la agenda política y el retorno de la "agenda de desarrollo", un mayor papel de los actores estatales, un énfasis mayor en la agenda "positiva" de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales. Las expresiones más importantes de este tipo de regionalismo –la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)– no pueden ser consideradas iniciativas de integración en el sentido clásico del término ya que coexisten con los acuerdos de libre comercio con terceros; por lo tanto, se trata de una etapa de transición (Sanahuja, 2008).

Teniendo en cuenta los términos mencionados, en este trabajo se denominará "neoliberal" a la estrategia de integración que llevó adelante Argentina durante la primera etapa, y "posneoliberal" a la estrategia impulsada durante la segunda etapa.

III. Metodología

Para este trabajo, se implementó la estrategia de investigación documental (Valles, 1997). El proceso de investigación se orientó hacia la recolección, sistematización y análisis de fuentes documentales y estadísticas, con el fin de abordar un proceso histórico de carácter económico-político. Se utilizaron dos tipos de documentos: por un lado, documentos numéricos (estadísticos) del Ministerio de Energía y Minería de la Nación (MINEM), del Instituto Argentino del Petróleo y Gas (IAPG) y del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) con el fin de analizar la dinámica sectorial a partir de la elaboración de los datos de extracción y de comercio exterior de hidrocarburos; y, por el otro, documentos no numéricos o literarios, que son los acuerdos internacionales bilaterales y multilaterales firmados por Argentina en materia de hidrocarburos, atendiendo especialmente al rol del Estado y su relación con el sector privado.

Con el fin de comparar ambas estrategias de integración energética, se tuvieron en cuenta los siguientes elementos: objetivos de los acuerdos bilaterales y multilaterales firmados, bienes energéticos intercambiados, infraestructura emplazada, marco regulatorio implementado, organismos creados, iniciativa privada o estatal, y empresas intervinientes. Asimismo, señalaremos los principales problemas u obstáculos que enfrentó cada estrategia de integración.

IV. Análisis y discusión de datos

Hasta fines de la década del 80, gran parte de la explotación de hidrocarburos había permanecido bajo el control estatal a través de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado (YPF), pese a cierta apertura hacia la participación del capital privado en algunos pasajes de la historia petrolera argentina. Bajo el predominio social de la ideología del nacionalismo petrolero[1], el petróleo y el gas eran considerados recursos estratégicos. Su apropiación material y simbólica estaba dirigida fundamentalmente a abastecer el desarrollo del régimen de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)[2], el cual, a su vez, configuraba una forma de Estado benefactor/empresario.

La articulación entre la ISI, el Estado benefactor y la asignación estratégica de los hidrocarburos tuvo su auge, aunque con distintas oscilaciones, entre 1946 –cuando comenzó la primera presidencia de Juan Domingo Perón– y 1976 –cuando el golpe de Estado cívico-militar interrumpió abruptamente la ISI y desarticuló su base social por medio del terrorismo de Estado–.

La hegemonía del capital financiero a nivel mundial y la apertura instrumentada a partir de 1976 configuraron un nuevo patrón de acumulación basado en la valorización financiera[3] a escala nacional.

---

1 El nacionalismo petrolero atravesaba sectores políticos, intelectuales, sindicales y militares y tenía como pilares la "industrialización, la autosuficiencia económica, la hostilidad al capital extranjero y fundamentalmente la necesidad de dar al Estado un papel activo como promotor de la empresa pública" (Favaro y Morinelli, 1991, p. 69).

2 Los rasgos comunes de la ISI, al menos en los países de mayores dimensiones de la región, fueron: un fuerte peso del Estado como orientador del proceso y agente productivo; un control público de los flujos financieros orientado a apoyar el proceso de industrialización; y una estrecha articulación entre la expansión de la capacidad productiva y el consumo interno (Basualdo y Arceo, 2006).

3 La valorización financiera se define como "un proceso en el cual las fracciones del capital dominante contrajeron deuda externa para luego realizar con esos recursos colocaciones en activos financieros en el mercado interno

Sin embargo, no fue hasta el triunfo de Carlos Menem en las elecciones presidenciales de 1989 que se asentaron las bases para la hegemonía neoliberal y la constitución de un nuevo bloque de poder. El extenso programa de privatizaciones que condujo el gobierno de Menem trajo consigo el apoyo de la comunidad de negocios, confluyendo los intereses de los acreedores externos y sus representantes institucionales —fundamentalmente el Banco Mundial y el FMI— y de los grandes grupos económicos locales nacionales y extranjeros (Azpiazu y Basualdo, 2004). En términos de Harvey (2007), el aparato estatal adoptó la forma de Estado neoliberal, cuya misión fundamental era facilitar las condiciones para la acumulación de capital por parte tanto del capital extranjero como del doméstico. En ese marco se inscribe la reforma estructural del sector de hidrocarburos.

Bajo los preceptos neoliberales, la reforma del sector se erigió sobre tres pilares:

1. desregulación y apertura del mercado;
2. fragmentación y privatización de YPF y de Gas del Estado, y
3. transformación simbólica y normativa de los hidrocarburos en *commodities*, es decir, en productos indiferenciados destinados a la exportación cuyos precios se fijan internacionalmente.

Este esquema facilitó la estrategia de los operadores privados cuyas inversiones se volcaron al aumento de la extracción en los yacimientos descubiertos por la exempresa estatal YPF, en detrimento de la inversión de riesgo en áreas poco o nada exploradas.

(títulos, bonos, depósitos, etc.) para valorizarlos a partir de la existencia de un diferencial positivo entre la tasa de interés interna e internacional y posteriormente fugarlos al exterior" (Basualdo, 2006, p. 130).

De este modo, se produjeron crecientes excedentes de hidrocarburos con relación al mercado interno, que encontraron en el mercado regional la mejor salida. Los países limítrofes son en gran parte importadores de estos, y, además, el gas solo podía exportarse por vía terrestre dadas las condiciones tecnológicas de la época. La integración energética se materializó a través del emplazamiento de un oleoducto con destino a Chile, que complementaba su transporte por vía terrestre o marítima hacia allí y hacia otros países de la región, y una decena de gasoductos de exportación (7 dirigidos a Chile, dos a Uruguay y uno a Brasil)[4]. Tanto la construcción de los ductos como los contratos entre vendedores y compradores se realizaron por parte de operadores mayormente privados. Los Estados se limitaron a garantizar las condiciones generales para el intercambio comercial. No se crearon organismos de seguimiento de los compromisos asumidos y tampoco mecanismos de anticipación de situaciones de riesgo de suministro (Bertero, 2007). Si esta estrategia de integración respondía al regionalismo abierto, su énfasis estuvo puesto más en la integración negativa que en la integración positiva; es decir, más centrada en la liberalización comercial intragrupo que en la elaboración de políticas comunes y en la creación de instituciones acordes (Sanahuja, 2008).

Primó una integración "de hecho" porque el motor de esta fue el interés privado por monetizar las reservas de hidrocarburos lo más rápido posible. Complementariamente, sobrevino una integración impulsada por políticas en la cual el Gobierno argentino suscribió los acuerdos necesarios con los países limítrofes para garantizar el intercambio

---

4 Algunos datos para tener una dimensión de los volúmenes exportados. Entre 1994 y 2001, Argentina exportó a los países del Cono Sur (Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay) más de 537 millones de barriles de crudo, casi el 70 % del total vendido al exterior en ese periodo. Entre 1997 (año de puesta en funcionamiento del primer gasoducto) y 2004 (año pico de exportación), se exportaron 35 mil millones de m3 de gas natural por medio de los 10 gasoductos, casi el 10 % de la extracción total del mismo periodo.

comercial de gas por gasoductos. La armonía de intereses entre Estado neoliberal y capital petrolero facilitó la inserción regional del país como proveedor de hidrocarburos en función de un régimen de acumulación que prescindía de ellos como recursos estratégicos para el abastecimiento interno (Sabbatella, 2018).

En diciembre de 2001, la crisis económica, social, política e institucional alcanzó su máxima expresión con la renuncia de Fernando de la Rúa y el paso fugaz de tres presidentes interinos. El agotamiento de la valorización financiera y de la paridad cambiaria se tradujo en una crisis orgánica del régimen de acumulación neoliberal. Pese a que la salida devaluatoria favoreció a los grupos económicos locales en detrimento de las empresas privatizadas y los capitales extranjeros (Basualdo, 2011), durante los gobiernos kirchneristas no se constituyó una nueva relación hegemónica. Por el contrario, la crisis abrió una etapa de intensas pujas de poder entre las distintas fracciones del capital, los sectores populares y el Estado que se intensificó a partir de 2008 con el "conflicto del campo". Existieron rasgos de un régimen de acumulación más emparentado con el sector productivo y de un Estado más activo en la economía y con mayores márgenes de autonomía respecto a las fracciones de capital dominantes, que desde el oficialismo denominaron "modelo de crecimiento con inclusión social" y que algunos autores califican de "neodesarrollista", pero no supuso una reedición de la ISI, dado el carácter concentrado y extranjerizado de la estructura económica (Basualdo 2011). Aquí denominamos a esta etapa como "posneoliberal" dada la indefinición de los elementos mencionados[5].

---

5 Según Sader (2009, p. 183), "el término 'posneoliberalismo' es descriptivo y designa procesos nuevos, que son una reacción a las profundas transformaciones represivas introducidas por el neoliberalismo, pero todavía no han definido un formato permanente (…). No caracteriza una etapa histórica específica, diferente del capitalismo y del socialismo, sino una nueva configuración de las relaciones de poder entre las clases sociales, que promueve la formación de un nuevo bloque social dirigente de procesos históricos *sui*

En el sector petrolero, hasta la expropiación de YPF en 2012 prevaleció una política estatal ambivalente, signada entre la continuidad del modelo privatista y la ruptura hacia un esquema con mayor intervención estatal. Las medidas de emergencia implementadas durante 2002 se afianzaron y generaron tensiones con el sector privado. Se aplicaron derechos de exportación (retenciones), primero sobre el crudo y luego sobre el gas natural, cuyas respectivas alícuotas se incrementaron progresivamente y se consagraron como unas de las principales políticas petroleras con el triple fin de captar una mayor parte de la renta petrolera, desacoplar los precios internos de la cotización internacional del barril y desalentar las exportaciones (Mansilla y Perrone, 2010). También se establecieron restricciones a la exportación de crudo y de gas natural en función del abastecimiento interno.

Estas medidas tenían lugar en un contexto de fuerte reactivación económica –con un crecimiento a tasas anuales del 7 % a partir de 2003– y, en consecuencia, de expansión del consumo de energía, que coincidió con un periodo de retroceso sostenido de la extracción de hidrocarburos. Desde 2005 en adelante, la producción de gas declinó ininterrumpidamente, y, aunque el estudio de sus causas excede el espacio de este trabajo, podemos decir que en esto se conjugaron diversos factores. Por un lado, una débil actividad exploratoria combinada con una sobreexplotación de yacimientos maduros, que arrojó caídas de la productividad y del horizonte de vida de las reservas (Barrera, 2012). Por el otro, la presión del capital petrolero en el escenario posneoliberal por recuperar sus privilegios: dolarización del precio interno, libertad de exportación y eliminación de retenciones.

---

generis, en condiciones mucho más favorables a las fuerzas populares, cuyo destino será decidido por una dinámica concreta de construcción de Estados posneoliberales". Si bien Sader se refiere enfáticamente a los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, aquí se considera que se trata de un término apropiado para describir la actual coyuntura argentina.

Bajo estas condiciones, se puso en crisis el rol exportador de hidrocarburos. El Gobierno argentino no podía seguir garantizando el abastecimiento interno en simultáneo con los compromisos de exportación asumidos por los operadores privados. Las restricciones implementadas a la exportación de gas natural provocaron tensiones diplomáticas con Chile y, por lo tanto, la integración hidrocarburífera bajo su forma neoliberal entró en crisis.

Ante el faltante en el mercado interno, el Gobierno argentino debió recurrir a la importación creciente de gas natural, cuyo principal vendedor fue Bolivia en un principio[6], y de combustibles líquidos, fundamentalmente desde Venezuela, país que facilitó las condiciones de financiamento.[7] Dada la herencia privatizadora, el Estado no contaba con una petrolera propia y, por eso, el Gobierno decidió la creación de la empresa Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) a través de la Ley n.º 25.943 de 2004. Se le adjudicó una amplia gama de funciones: desde operar todos los eslabones de la explotación de hidrocarburos, hasta la totalidad de las actividades referidas a la energía eléctrica. Sin embargo, Enarsa no tuvo una incidencia importante en

---

6 Entre 2004 y 2012, Argentina importó desde Bolivia 18 mil millones de m3 de gas natural, aproximadamente el 4 % del consumo interno en ese periodo. Los problemas internos de Bolivia dificultaron la entrega de los volúmenes pactados, y no fue hasta la normalización de su producción interna y la inauguración del Gasoducto de Integración Juana Azurduy (GIJA) en 2011 cuando se incrementaron sustancialmente. Por esa razón, a partir de 2008 Argentina debió recurrir a la importación adicional de cargamentos de gas natural licuado (GNL) por vía marítima para cubrir su demanda interna, que, al ser más costoso, contribuyó decisivamente en el déficit comercial posterior.

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

el mercado energético, aunque una de las funciones concretas que asumió fue la ejecución de acuerdos internacionales con otros países.

Durante el periodo, existió una proliferación de iniciativas energéticas multilaterales cuyo principal impulsor fue el gobierno venezolano bajo la presidencia de Hugo Chávez, con el fin de promover un orden multipolar, el rechazo al neoliberalismo y la difusión de las ideas bolivarianas. Un elemento fundamental de la estrategia de cooperación regional del gobierno de Chávez fue el desarrollo de una "diplomacia petrolera" mediante programas de venta de crudo y combustibles a precios reducidos y en condiciones especiales de pago (Briceño Ruiz, 2010). Con todo, estas iniciativas prácticamente no se han materializado. El histórico diferendo limítrofe de Perú y Bolivia con Chile, las diferencias entre Brasil y Venezuela en cuanto a los proyectos regionales –en general– y los energéticos –en particular–, el lento progreso de la actividad gasífera en Venezuela, y la falta de financiamiento para el desarrollo del transporte e industrialización de los hidrocarburos, entre otros factores, han obstaculizado la concreción de las iniciativas multilaterales. Una excepción es el Consejo Energético de Suramérica, que se creó en 2007 y quedó bajo la órbita de Unasur con un ambicioso mandato para delinear la integración energética regional, pero que, por diversos motivos, no se desarrolló (Sabbatella, 2015).

A nivel interno, la creciente importación de gas y combustibles producto del desequilibrio entre la expansión de la demanda energética y la declinación de la actividad hidrocarburífera generó a partir de 2011 un importante déficit comercial del sector energético –es decir, un monto mayor de dólares erogados en la importación de energía que los ingresados por su exportación– que contribuyó a la reaparición de la restricción externa, problema estructural de la economía argentina que se define como "la incapacidad para generar o procurarse de modo permanente y sostenido las divisas necesarias para financiar el acceso a las

importaciones de bienes intermedios y de capital requeridos por el proceso productivo" (Porta y Fernández Bugna, 2011). De este modo, el dispositivo sectorial energético sumó tensiones al esquema macroeconómico que derivaron, entre otros factores, en la sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera en 2012 y, con ella, en la recuperación del control estatal de YPF, lo cual inauguró una nueva etapa dentro de la historia petrolera argentina.

Dados los límites de espacio, en el cuadro 1 se sintetizan las principales características de cada una de las estrategias adoptadas por Argentina entre 1989 y 2012, cuyas similitudes serán retomadas en las conclusiones.

Cuadro 1. Comparación de las estrategias de integración energética de Argentina

	Neoliberal	**Posneoliberal**
Periodo	1989-2001	2003-2012
Bloque hegemónico	Sí.	No.
Régimen de acumulación	Valorización financiera.	Modelo de crecimiento con inclusión social o neodesarrollista.
Forma de Estado	Neoliberal.	Recuperación de márgenes de autonomía respecto a las fracciones de capital dominantes.
Dispositivo sectorial	Desregulación del mercado y privatización de YPF y de Gas del Estado.	Creación de Enarsa. Introducción de retenciones y restricciones a la exportación.
Concepción de los hidrocarburos	*Commodities.*	Límites al proceso de comoditización.
Perfil comercial	Exportador.	Importador.
Bienes energéticos intercambiados	Crudo y gas natural.	Gas natural y combustibles.
Mercados de destino/ origen	Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay.	Bolivia y Venezuela.

Motores	Colocación de los excedentes generados con respecto al mercado interno.Aprovechamiento del gas barato para generación eléctrica e industria en mercados limítrofes.	Desfasaje entre crecimiento de la demanda y caída de la oferta.Diplomacia petrolera venezolana.
Acuerdos bilaterales	Acuerdo de Abastecimiento de Gas Natural Argentino a Uruguay (1991); Protocolo n.º 2 del Acuerdo de Complementación Económica n.º 16 entre Chile y Argentina, y Protocolo Adicional n.º 15 (1995); Protocolo de Intenciones entre Argentina y Brasil sobre Integración en Materia Energética (1996).	Declaración conjunta de Argentina y Bolivia sobre integración energética entre ambos Estados (2003) y 10 acuerdos más; Declaración de los Presidentes adoptada en el Manifiesto de Buenos Aires entre Argentina y Venezuela (2003) y 15 acuerdos más.
Acuerdos multilaterales	Memorándum de Entendimiento Relativo a los Intercambios Gasíferos e Integración Gasífera entre los Estados Partes del Mercorsur (1999).	Petrosur, Petroamérica, Anillo energético (Red de Gasoductos del Sur), Gran Gasoducto del Sur, OPPEGASUR y Consejo Energético de Suramérica.
Iniciativa	Privada.	Estatal.
Objetivos	Liberalización del comercio de gas natural. Las garantías otorgadas por los gobiernos se limitaron a la no imposición de obstáculos para la obtención de las autorizaciones, licencias o permisos necesarios para el desarrollo de los proyectos, en los términos previstos por las leyes nacionales.	Con Bolivia: compra de gas natural; industrialización: planta separadora; proyectos de exploración y explotación conjuntos. Con Venezuela: compra de gasoil y fueloil; transferencia tecnológica; proyectos conjuntos de exploración, explotación, refinación y comercialización (incluyendo planta de GNL).
Infraestructura emplazada	1 oleoducto y 10 gasoductos de exportación.	Gasoducto de Integración Juana Azurduy (GIJA).

Marco regulatorio implementado	Legislación interna de cada país (prioridad de abastecimiento interno). Ninguno de los acuerdos creó un régimen regulatorio común para las operaciones de compraventa o transporte internacional.	Bilateral: compromisos directos y vinculantes asumidos por los Estados a través de sus empresas.
Organismos creados	Subgrupo n.º 9 del Mercosur.	Consejo Energético de Suramérica en el ámbito de Unasur.
Empresas intervinientes	Productores: YPF SA (REPSOL YPF), PAE, TOTAL, ENAP. Transportistas: TGN, TransCanadá, CMS Energy, Endesa. Importadores: ENAP, Methanex, Santiago Metrogas, GENER, ANCAP.	Enarsa, YPFB, PDVSA, Petrobras y ANCAP.
Modalidad de inserción	Regionalismo abierto con predominio de integración "de hecho". Agenda negativa.	Regionalismo posliberal: agenda política, desarrollo. Agenda positiva.
Problemas	Sobreexplotación del recurso. Inexistencia de alertas, organismos de seguimiento ni mecanismos de resolución de conflictos.	Incumplimientos por parte de Bolivia; baja factibilidad de los proyectos multilaterales, diferendos limítrofes; las diferencias entre Brasil y Venezuela; lento progreso de la actividad gasífera en Venezuela; y falta de financiamiento. Restricción externa.

Fuente: elaboración propia.

V. Conclusiones

En el cuadro comparativo, se observan marcadas diferencias estructurales, políticas y sectoriales entre las estrategias de integración energética neoliberal y posneoliberal

que implementó Argentina entre 1989 y 2012. Entre ambas estrategias media la crisis de 2001, cuya dimensión histórica señaló la ruptura del bloque hegemónico que sostenía la valorización financiera y la forma de Estado neoliberal. Pero también media la crisis del perfil exportador de hidrocarburos que, en el caso del gas, se materializó en 2004 y que tuvo origen en el fuerte crecimiento de la demanda en el marco de la reactivación productiva y en la declinación de la oferta interna.

Con todo, se destacan dos puntos en común entre ambas estrategias. El primero se basa en que los organismos multilaterales creados no han tenido incidencia dentro del esquema energético regional. Los asuntos energéticos en el Mercosur se tratan en el Subgrupo de Trabajo 9, pero las normativas legales de integración energética no han registrado avances en cuanto a la incorporación de dispositivos para la solución de controversias ni para normar situaciones de crisis (Ruiz-Caro, 2010), y se evidencia la inexistencia de un cuadro institucional multilateral para reglamentar y coordinar los procesos de integración en el sector energético (Ceia y Gonçalves Ribeiro, 2016).

Al mismo tiempo, al Consejo Energético de Suramérica, integrado por los ministros de Energía de cada país, se le fijó como meta la presentación de una propuesta de lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana, del Plan de Acción y del Tratado Energético de Suramérica. Sin embargo, no se lograron avances sustanciales en esos objetivos debido a las dificultades a nivel doméstico y a nivel externo que enfrentaron los Estados parte (Sabbatella, 2015).

El segundo punto en común se refiere a que problemas de distinta naturaleza pusieron en cuestionamiento la sustentabilidad a largo plazo de ambas estrategias de integración. La estrategia neoliberal que colocó a Argentina como proveedor de petróleo y gas en la región no era sustentable en el largo plazo dada la limitada dotación de reservas comprobadas. Por lo tanto, la sobreexplotación de los

yacimientos existentes y la subexploración de nuevas áreas por parte de las petroleras privadas provocaron una profunda caída del horizonte de reservas, que, más allá de los cambios introducidos en el esquema sectorial tras la crisis de 2001, imposibilitó el cumplimiento simultáneo de los compromisos de exportación y el resguardo del abastecimiento interno.

En ese sentido, la estrategia posneoliberal quedó condicionada por el faltante de producción local para cubrir la demanda interna, y la integración bilateral con Bolivia y Venezuela estuvo signada más por la urgencia que por la planificación. La creciente dependencia del gas y los combustibles importados contribuyó al recrudecimiento de la restricción externa, que, sumada a otros factores, impulsó al Gobierno argentino a reorientar su política energética hacia el logro del autoabastecimiento o, al menos, hacia la sustitución de importaciones mediante la recuperación del control de YPF y el aliento a la producción interna.

Bibliografía

Azpiazu, D. y Basualdo, E. (2004). *Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. Buenos Aires: FLACSO.

Barrera, M. (2012). "Subexploración y sobreexplotación: la lógica de acumulación del sector hidrocarburífero en Argentina". *Apuntes para el Cambio*, (2), pp. 19-35.

Basualdo, E. (2006). "La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera". En E. Basualdo y E. Arceo (orgs.). *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales,* pp. 123-177. Buenos Aires: CLACSO.

Basualdo, E. y Arceo, E. (2006). "Documento inicial. Los cambios de los sectores dominantes en América Latina bajo el neoliberalismo. La problemática propuesta". En E. Basualdo y E. Arceo (Orgs.). *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales,* pp. 15-26. Buenos Aires: CLACSO.

Basualdo, E. (2011). *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual*. Buenos Aires: Editorial Cara o Ceca.

BID (2002). *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*. Buenos Aires: BID.

Boyer, R. (2016). *La economía política de los capitalismos*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Moreno.

Briceño Ruiz, J. (2010). "La Unasur: ¿*continuum* o un nuevo inicio del regionalismo sudamericano?". *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe,* (8), pp. 103-121.

Ceia, E. y Gonçalves Ribeiro, W. (2016). "Modelos jurídicos e institucionales de integración energética: Unión Europea y Mercosur en perspectiva comparada". En N. J. De Castro y R. Rosental (orgs). *Integración y seguridad eléctrica en América Latina,* pp. 39-65. Río de Janeiro: Oficina de Libros.

Cepal (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Cepal.

Gramsci, A. (1986). *Antología*. México: Siglo XXI Editores.

Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal.

Lambertini, G. (2017). "Los convenios bilaterales que soportan las interconexiones energéticas en América del Sur". *Revista ENERLAC,* 1 (1), pp. 126-145. Disponible en: <https://bit.ly/2lNlLaT> [fecha de consulta: 22/11/2017].

Martínez Alier, J. (2004). *El ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria/ FLACSO.

Mansilla, D. y Perrone, G. (2010). *Energía en Argentina. Evolución reciente, actualidad y perspectivas.* Documento Técnico 1, Centro de Estudios Económicos y Monitoreo de las Políticas Públicas (CEMoP). Buenos Aires: Fundación Madres de Plaza de Mayo.

O´Connor, J. (2001). *Causas naturales. Ensayos de marxismo ecológico*. México: Siglo XXI Editores.

Palacio, G. (2006). "Breve guía de introducción a la Ecología Política (Ecopol): orígenes, inspiradores, aportes y temas de actualidad". *Revista Gestión y Ambiente*, (3), pp. 143-156.

Porta, F. y Fernández Bugna, C. (2011). *Continuidades y cambios en el desarrollo productivo argentino 1990-2010.* Buenos Aires: UNQ – Centro REDES.

Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Dordrecht, Holanda: Springer.

Ruiz-Caro, A. (2010). *Puntos de conflicto de la cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.

Sabbatella, I. (2018). "Neoliberalismo e integración 'de hecho' en el Cono Sur: Argentina como exportadora de hidrocarburos". *Revista Desafíos*, 30 (1), pp. 173-212.

Sabbatella, I. (2015). "Integración petrolera y gasífera en Suramérica: buenas intenciones, pocos avances". En J. M. Karg y A. Lewit (coords.). *Del No al ALCA a Unasur: Diez años después de Mar del Plata*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Sabbatella, I. (2014). "Neoliberalismo y naturaleza: la 'comoditización' de los hidrocarburos en Argentina (1989-2001)". *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, (22), pp. 101-116.

Sabbatella, I. y Tagliavini, D. (2011). "Marxismo ecológico: elementos fundamentales para la crítica de la economía-política-ecológica". *Revista Herramienta*, (47), pp. 175-189.

Sader, E. (2009). *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo XXI-Clacso Coediciones.

Sanahuja, J. A. (2008). "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe". *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009,* pp. 11-54.

Toledo, V. (2008). "Metabolismos rurales: hacia una teoría económico-ecológica de la apropiación de la naturaleza". *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, (7), pp. 1-26.

Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.

La perspectiva geopolítica sudamericana en el análisis de la integración gasífera regional

El uso del sociograma de conflicto como herramienta de síntesis de la información

Ana Lía del Valle Guerrero

Resumen

Actualmente, la geopolítica se orienta hacia el estudio de diversas problemáticas de la realidad; entre ellas se encuentra la cuestión energética. En este sentido, la geopolítica de la energía procura analizar y comprender los conflictos que surgen en el uso de los recursos energéticos, principalmente petróleo y gas. La ponencia tiene como objetivo presentar algunos de los resultados alcanzados en la tesis de Doctorado en Geografía, que permiten comprender la nueva geopolítica del gas que se está desarrollando tanto a escala global como regional desde una perspectiva geopolítica sudamericana. Esta surge a partir de conflictos geopolíticos históricos aún irresueltos entre los Estados de la región sudamericana, analizados durante el período 2004-2014, que continúan hasta la actualidad e inciden en las decisiones tomadas por los Estados en relación con el abastecimiento del recurso gas a la región.

Se estudia la situación en Sudamérica como espacio geopolítico de análisis y su inserción en el contexto global, arena de conflicto en la cual se despliegan las acciones tomadas por los Estados para lograr el abastecimiento

fluido de gas en la región sudamericana. Para ello, se analizan las relaciones de poder entre los Estados desde una perspectiva sudamericana de la geopolítica de la energía, focalizada en el recurso gas, a través del uso del sociograma de conflicto como herramienta de síntesis de la información.

En este marco, se procede a analizar el contexto geopolítico y socioeconómico global en el cual se inserta la región sudamericana, desde la perspectiva de las relaciones espacializadas de poder multiescalares y transescalares que se producen entre los actores sociales (estatales y no estatales) involucrados en esta problemática. Se formula, como nueva perspectiva de análisis, una visión geopolítica multiescalar con énfasis en la dimensión política del territorio que propone analizarlos no de forma aislada, sino en sus interacciones con otras escalas. Este abordaje multiescalar y multidimensional permite un análisis integral de la cuestión energética a escala regional al reconocer la interacción entre aquellos espacios organizados en función de las lógicas dominantes y los espacios locales/nacionales/regionales cargados de especificidades propias con conflictos que se entienden y adquieren significado a partir de la trayectoria histórica de los territorios concretos y de los individuos que los habitan. En cuanto a la metodología aplicada, es una investigación de carácter empírico a través de una estrategia teórico-metodológica multimétodo. Las fuentes de relevamiento de datos provienen tanto de investigación bibliográfica como de entrevistas a informantes clave.

Palabras clave

Geopolítica; gas; integración.

I. Introducción

La presente ponencia tiene como objetivo presentar algunos de los resultados obtenidos en la tesis de Doctorado en Geografía denominada "Nueva geopolítica de la energía en la región sudamericana. Tendencias, actores y conflictos en la industria del gas". Esta permite comprender la nueva geopolítica del gas, que se está desarrollando tanto a escala global como regional, desde una perspectiva geopolítica sudamericana a partir de conflictos geopolíticos históricos aún irresueltos entre los Estados de la región, analizados durante el periodo 2004-2014, que continúan incidiendo en las decisiones tomadas por los Estados en relación con el logro de la integración gasífera regional.

En este marco, se propone mostrar la conflictividad y la inestabilidad derivada del uso del recurso gas en la región, no por su escasez, sino por las decisiones políticas de uso, en las que el componente geopolítico es uno de los principales determinantes del valor crítico del recurso a escala regional. Estas decisiones influyen en las relaciones entre Estados y generan posibles consecuencias –derivaciones geopolíticas y socioeconómicas– por la utilización del recurso natural gas como factor de ¿integración o dependencia?, que conducen a una dinámica territorial de incertidumbre e inestabilidad en materia energética a escala regional.

Como corte temporal, se analiza el periodo 2004-2014, en el cual se identifican cuatro subperiodos con características que se prolongan en la actualidad. Como recorte espacial, se centra en la región sudamericana en sus interacciones con las escalas global y local. El siguiente párrafo extraído de "¿Por qué un análisis geopolítico?" de Ballesteros, Martín (2013) sintetiza los principales elementos examinados:

> Las regiones geopolíticas constituyen en sí mismas un sistema de países interconectados, donde lo que ocurre en uno tiene consecuencias para otros países de la región, sin olvidar

> que en cada región es normal encontrar núcleos de poder, generalmente estatales, que juegan un papel importante en los conflictos de la zona para asegurar su liderazgo e influencia en la región. Todo ello sin olvidar los intereses y las influencias de las potencias mundiales que, aun no perteneciendo a esas regiones geopolíticas, tienen sus propios intereses y capacidades para influir en los conflictos (…) (Ballesteros, 2013, p. 15).

II. Marco teórico/marco conceptual

El principal aporte que realiza esta perspectiva geopolítica de análisis es permitir una valorización y conocimiento integral de los conflictos en torno a la cuestión energética –centrada en el recurso gas– a través de un abordaje crítico de la realidad, desde una perspectiva sudamericana de la geopolítica de la energía con énfasis en las interacciones entre sociedad y territorio en la escala regional. Ello se concreta desde una perspectiva (holística, multiescalar, transescalar y multidimensional) que procura superar la visión economicista predominante.

En este marco, se propone una visión del territorio que puede ser comprendida como una representación racional y subjetiva de las relaciones de poder establecidas entre actores (Estado, empresa, institución) respecto de un territorio y sus recursos (Guerrero, 2016). En este sentido, se coincide con lo señalado por Méndez (2011) en cuanto a la importancia de la perspectiva geopolítica:

> (…) la perspectiva geopolítica se asocia al estudio de las relaciones y estrategias de poder que establecen diferentes actores –principalmente aún los Estados, pero también otros– y que tiene implicaciones espaciales. Poder, política y espacio son, por tanto, conceptos claves siempre presentes en los análisis geopolíticos, que pueden considerarse a cualquier escala de análisis (…) (Méndez, 2011, p. 16).

Esta perspectiva geopolítica coincide con la acepción anglosajona del concepto que pone énfasis en la interacción entre los estudios de la geografía política y de la geopolítica siguiendo las definiciones propuestas por Slater (1995), Lorot (1996) o Braden-Shelley, (2000), que se complementan y amplían con una perspectiva geopolítica sudamericana, coincidente con las definiciones de autores como Marini (1985), Toklatián (2004), Meira Mattos (2007), Barrios (2009) y Preciado Coronado (2011), entre otros.

Desde la perspectiva de la nueva geografía política, se aporta un enfoque multiescalar (cuando se consideran articulaciones escalares de orden institucional) y transescalar (cuando se consideran las relaciones conformadas a partir de redes de flujos que las atraviesan) que postula la necesidad de un estudio integrado y relacional de los procesos a diferentes escalas, y sus efectos sobre el territorio.

En este sentido, un análisis integral de la cuestión energética a escala regional permite reconocer la interacción entre aquellos espacios organizados en función de las lógicas dominantes y los espacios locales/nacionales/regionales cargados de especificidades propias con conflictos que se entienden y adquieren significado a partir de la trayectoria histórica de los territorios.

Esta concepción multiescalar se encuentra más vinculada a un abordaje determinado desde la perspectiva del tamaño, de la jerarquía/nivel, que a una concepción relacional que implica que las escalas no pueden ser concebidas como instancias aisladas, sino como resultado de un complejo de relaciones sociales y económicas transescalares que las interpenetran, configuran y transforman permanentemente (Guerrero, 2016, sobre la base de Fernández, 2010 y Howitt, 1998).

De este modo, la escala como constructo social y de relaciones de poder implica considerar que estas no existen previamente a la interacción social, sino que son la propia expresión de las relaciones entre actores sociales que involucran, inevitablemente, relaciones asimétricas de poder

donde ciertos actores se movilizan alrededor de un espacio definiendo sus objetivos y estrategias (Guerrero, 2016, sobre la base de González, 2010). El análisis desde diversos contextos escalares tiene implicaciones estratégicas puesto que permite conocer el carácter dinámico y complejo del territorio como una totalidad.

Desde esta perspectiva, el análisis relacional concibe el sistema social como redes de relaciones sociales que permiten pensar la sociedad en término de estructuras sociales que se manifiestan en forma de relaciones entre actores sociales (Gutiérrez, 1999).

III. Metodología

En relación con la metodología aplicada, es una investigación de carácter empírico a través de una estrategia teórico-metodológica multimétodo. Las fuentes de relevamiento de datos provienen tanto de investigación bibliográfica como de entrevistas a informantes clave. Además, se incorpora el sociograma de conflicto como herramienta de síntesis que permite visualizar los cambios entre cada uno de los periodos identificados, en una realidad cada vez más compleja.

En este sentido, frente a la variedad de conflictos y actores en la región, uno de los problemas fue cómo representar el dinamismo y la velocidad de los cambios que los mapas no permitían reflejar. Para superar este obstáculo, se recurrió al aporte de la sociología, que, a través del sociograma de conflicto empleado como herramienta de síntesis de la información, permite visualizar las interacciones entre un número creciente de actores. En los sociogramas, se observan tanto acciones que favorecen la cooperación, como un número creciente de conflictos que producen discrepancias. Esta simultaneidad entre cooperación y

conflicto es la que genera incertidumbre respecto al futuro desarrollo de los procesos que llevan o no a una integración regional, en general, y a una energética, en particular.

En este contexto, para analizar los cambios ocurridos en el sector energético sudamericano, centrados en el recurso gas, en el periodo de análisis comprendido entre 2004 y 2014 se identifican cuatro subperiodos que se definen a partir de cambios en el transporte, en el modo de obtención del recurso gas natural, y en las relaciones que se establecen entre los Estados involucrados en la cuestión y actores extraregionales. Ellos son:

1. 2004-2005: del conflicto bilateral al conflicto regional. Comprende desde el inicio del conflicto Argentina-Chile como un problema de abastecimiento de tipo coyuntural, hasta el conflicto regional con la incorporación de actores regionales como Bolivia y Perú.
2. 2006-2007: gasoductos e ideología. Los gasoductos como solución al conflicto regional sumados al surgimiento del nacionalismo energético.
3. 2008-2011: del gasoducto al GNL. Búsqueda de solución al conflicto a través de cambios en el modo de transporte pasando del gasoducto al transporte de GNL por vía marítima y la explotación de los recursos del presal en Brasil. Incorporación de actores extraregionales como Rusia, Irán, China, Francia y Estados Unidos.
4. 2012-2014: nuevos contextos, nuevos recursos. Se profundizan los cambios en el transporte por vía marítima y las instalaciones de plantas regasificadoras. Uso de nuevos recursos no convencionales –*shale gas*– en Argentina, mayores inversiones en los recursos del presal en Brasil y exploración del cinturón gasífero en el mar territorial de Venezuela).

La brevedad de los tiempos que comprende cada corte muestra la velocidad de los cambios a escala regional sudamericana, influenciada por cambios a escala global y uno de los elementos que genera mayor incertidumbre. Para representar esta realidad dinámica, se utiliza al sociograma de conflicto como herramienta de síntesis que permite visibilizar la escala como constructo social y de relaciones de poder, donde los actores estatales se movilizan alrededor de un espacio (la región sudamericana) definiendo sus objetivos y estrategias en relación con el recurso gas natural.

Como paso metodológico, constituye una aproximación al conocimiento del conjunto de vínculos entre actores sociales (individuos, instituciones, grupos). Desde esta perspectiva, interesan tanto las relaciones directas o indirectas entre los actores, como el tipo de relaciones (fortaleza, intensidad, conflictos). En síntesis, interesa analizar la intensidad y densidad de las relaciones a fin de diferenciar aquellos que son actores centrales (tienen el mayor número de relaciones) de los que actúan como articuladores.

Se consideran como actores centrales a los Estados de la región sudamericana, y como elemento de conflicto al recurso gas y como articulador, a las relaciones directas e indirectas (multidimensionales) que establecen entre ellos y con Estados extrarregionales. Para visibilizar estas relaciones, el análisis relacional concibe al sistema social como redes de relaciones sociales y recurre al empleo del sociograma de conflicto para representarlas. Esta técnica representa las relaciones interpersonales en un grupo de individuos mediante un conjunto de puntos (los individuos, en este caso los Estados) conectados por una o varias líneas (las relaciones interestatales). Su utilidad consiste en que permite representar gráficamente las relaciones de distinto tipo que estén presentes en un momento determinado entre un conjunto de actores, es decir, crear mapas sociales de las relaciones entre actores.

IV. Análisis y discusión de datos

La región sudamericana como región geopolítica presenta características particulares desde la perspectiva de la geopolítica de la energía. La característica más destacada es que posee abundancia de diversas fuentes de energía, recursos energéticos renovables y no renovables, gasoductos construidos, y numerosos tratados firmados entre los países que la integran para asegurarse el autoabastecimiento. El conflicto surge por la falta de cumplimiento de contratos firmados entre Estados cuando Argentina recorta las exportaciones de gas a Chile para asegurar el abastecimiento de su mercado interno en 2004. Esta situación señala el momento de inicio del conflicto bilateral que luego en la búsqueda de soluciones tiene implicancias en la región.

Esta investigación emplea al sociograma de conflicto como herramienta de ayuda para identificar las relaciones de cooperación –coincidencias en los fines de dos o más actores– y/o relaciones de competencia –discrepancias en los fines de dos o más actores–. Sus nodos representan a los actores –en este caso, los Estados que constituyen actores del más alto nivel– entre quienes pueden registrarse, simultáneamente, relaciones de cooperación y competencia representadas mediante líneas que señalan la direccionalidad de estas.

Para la elaboración de los sociogramas, se utiliza la metodología y conceptualización propuesta por Delamer (2005). Se realiza una adaptación para visualizar mejor las relaciones, y en los gráficos se utilizan dos colores diferentes para las relaciones de competencia: relación directa con línea gris claro (resalta los conflictos con base en la obtención y distribución del recurso gas en la región); relación indirecta con línea negra (existen discrepancias basadas en conflictos históricos y geopolíticos previos que repercuten en las decisiones actuales de abastecimiento); y las relaciones de cooperación con

línea gris oscuro. Cabe aclarar que estas flechas no son arbitrarias y que cada una representa un acuerdo o situación de conflicto existente.

Con el fin de otorgar dinamismo a la técnica del sociograma, se lo va enriqueciendo con nuevas aportaciones sobre la base del sociograma de referencia, el correspondiente al inicio del periodo de investigación 2004-2005. Para ello, en lugar de hacer un solo sociograma, se hacen varios para poder captar distintos cambios de la situación y conseguir movimiento a fin de explicar un proceso.

De este modo, como ya se ha mencionado, se definen cuatro cortes: el inicio histórico del proceso (tomado como escenario de referencia) como representante del pasado que corresponde al corte 2004-2005; luego dos sociogramas más que marcan momentos representativos de los cambios que se producen en la región, correspondientes a los periodos 2006-2007 y 2008-2011; y, por último, el sociograma del presente, que corresponde al periodo 2012-2014, que identifica cambios de relaciones entre los actores y muestra la realidad actual de la región. Esta técnica del sociograma o de los mapas sociales tiene la potencialidad de mostrar la complejidad de las relaciones sociales y permite visibilizar la multidimensionalidad de lo social en una investigación.

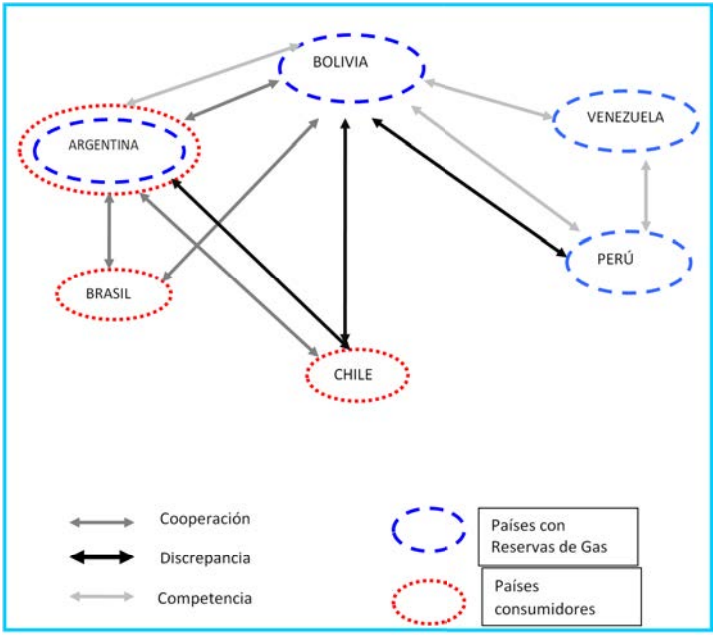
Periodo de referencia 2004-2005. Del conflicto bilateral al conflicto regional

El siguiente sociograma de conflicto sintetiza las características del escenario histórico de referencia 2004-2005. Se observa que las *relaciones de cooperación* que favorecen los procesos de integración solo se dan entre un número limitado de países (Bolivia, Argentina, Brasil y Chile). Son vinculaciones efectivas entre actores con perfiles diversos. Mientras que Brasil y Argentina

importan gas desde Bolivia, Argentina se muestra como el principal consumidor del recurso en el Cono Sur, al mismo tiempo que actúa como exportador principalmente a Chile –con una alta dependencia del gas argentino– luego del descubrimiento del yacimiento Loma de La Lata en Neuquén.

Por otra parte, existen *discrepancias* o *conflictos* entre los países analizados. Entre Bolivia/Chile y Bolivia/Perú, las discrepancias se deben a conflictos históricos de origen geopolítico –aún irresueltos– en relación con la pérdida de salida al mar de Bolivia en la guerra del Pacífico con Chile y Perú, y entre Argentina/Chile, las discrepancias responden a conflictos actuales, debido al incumplimiento de contratos preestablecidos. En cuanto a las relaciones directas de competencia con respecto a la obtención y distribución del recurso gas en el 2004 entre Venezuela, Bolivia y Perú, podrían clasificarse de competencia potencial, ya que, en virtud de la infraestructura existente, ni el gas peruano ni el venezolano podían llegar a los centros consumidores de Argentina, Chile y Brasil, puesto que solo operan los gasoductos entre Bolivia-Argentina y Bolivia-Brasil, apoyados en la existencia de contratos firmados con ambos países.

Gráfico 1. Escenario de referencia. Del conflicto bilateral al conflicto regional: período 2004-2005



Fuente: Guerrero, 2016.

En el caso de Argentina, la presencia de un doble círculo muestra su característica particular de consumidor y demandante del recurso. Se observa una trama abierta, con pocas interacciones entre los actores de la región, así como la ausencia de actores extrarregionales y un predominio de las relaciones de competencia sobre las de cooperación.

Factores históricos y geopolíticos que afectan a la relación entre Perú y Chile obstaculizaron la decisión política de materializar la alternativa de solución al conflicto a través de la construcción de un anillo energético

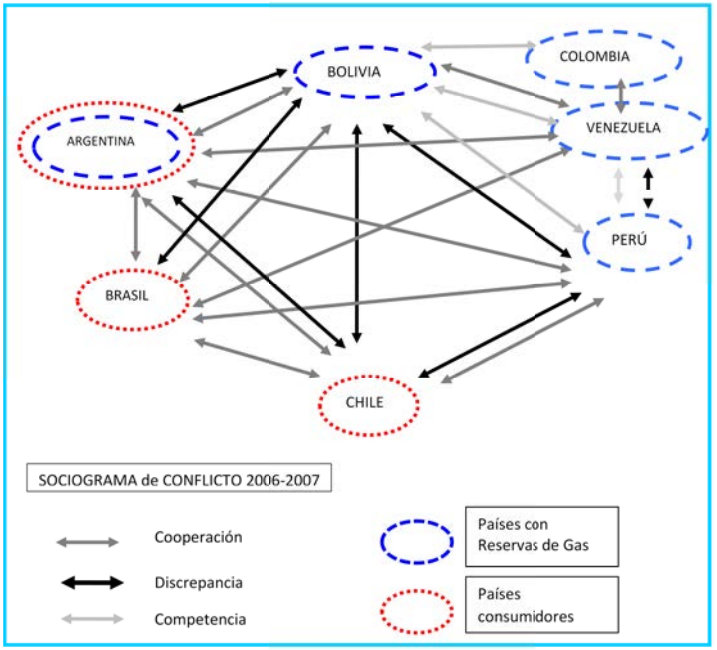
desde Perú hacia Chile para luego redirigir los flujos hacia Argentina. El acuerdo entre Bolivia y Chile para intercambiar gas por salida al mar se ve limitado por razones geopolíticas históricas de conflicto debido a la pérdida de salida al mar luego de la guerra del Pacífico. Desde una perspectiva geopolítica sudamericana, se observa que las lógicas propias de esta región son contrarias a la racionalidad económica dominante, y que conflictos geopolíticos aún irresueltos tornan inviables alternativas válidas de solución a la crisis.

Segundo período: 2006-2007. Gasoductos e ideología

En este período se reconoce la existencia de una crisis energética estructural en Argentina que afecta a la región. Este sociograma muestra una densificación de la trama de relaciones, evidenciando un doble proceso de *avance en las relaciones de cooperación,* que favorecen la integración, acompañado de un *aumento simultáneo de las discrepancias*, que introducen inestabilidad e incertidumbre.

Se observa cómo los intentos de solución se apoyan en la construcción de gasoductos y en la búsqueda de soluciones intrarregionales, que implican variar las dependencias entre los distintos actores que poseen el recurso (Bolivia, Perú o Venezuela), lo cual deja a la Argentina marginada como país exportador (por disminución de reservas y producción, más el crecimiento de la demanda).

Gráfico 2. Gasoductos e ideología: período 2006-2007



Fuente: Guerrero, 2016.

El aumento de las *relaciones de cooperación* se extrae de la firma de acuerdos entre Brasil y Chile (CSN), Argentina y Venezuela (intercambio de fueloil por innovaciones tecnológicas), Venezuela –Colombia (abastecimiento de gas desde Colombia), Argentina, Brasil y Venezuela (propuesta construcción del Gasoducto del Sur), Venezuela y Bolivia (nuevos lazos creados por la ALBA), y Venezuela en 2006 se incorpora al Mercosur como miembro asociado. Surge Colombia como exportador de gas a Venezuela.

Con respecto al *crecimiento de las discrepancias*, se pueden diferenciar conflictos en relación directa con el recurso gas: la definición del precio del gas entre Bolivia, Argentina y Brasil (mayor tensión por el volumen que importa y por los efectos de la nacionalización sobre la empresa estatal de Brasil, Petrobras), que afecta a Chile de forma indirecta por un aumento del precio de exportación desde Argentina; la delimitación del mar territorial entre Chile y Perú; y conflictos de Perú y Venezuela por cuestiones de política interna, que derivaron en el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones.

Se observa cómo las decisiones políticas de uso del recurso por parte del Estado son las que determinan su valor crítico, a pesar de encontrarse en la región una abundancia relativa de gas, desde la perspectiva económica de la relación producción/consumo. El fin de este periodo se caracteriza por el predominio de lo ideológico: nacionalización de recursos en Bolivia y acuerdos políticos entre Venezuela, Argentina y Brasil con la propuesta utópica del Gran Gasoducto del Sur, pero sin aportar soluciones concretas a los problemas de abastecimiento. Los lineamientos adoptados por los gobiernos involucrados en la crisis parecen más próximas a decisiones personales de dirigentes políticos con una ideología común que a una real factibilidad de los proyectos. Es en este sentido en que este período se denomina "ideología y gasoductos", puesto que no aporta soluciones concretas, sino firma de acuerdos políticos.

Tercer período: 2008-2011. Del gasoducto al transporte por vía marítima (GNL)

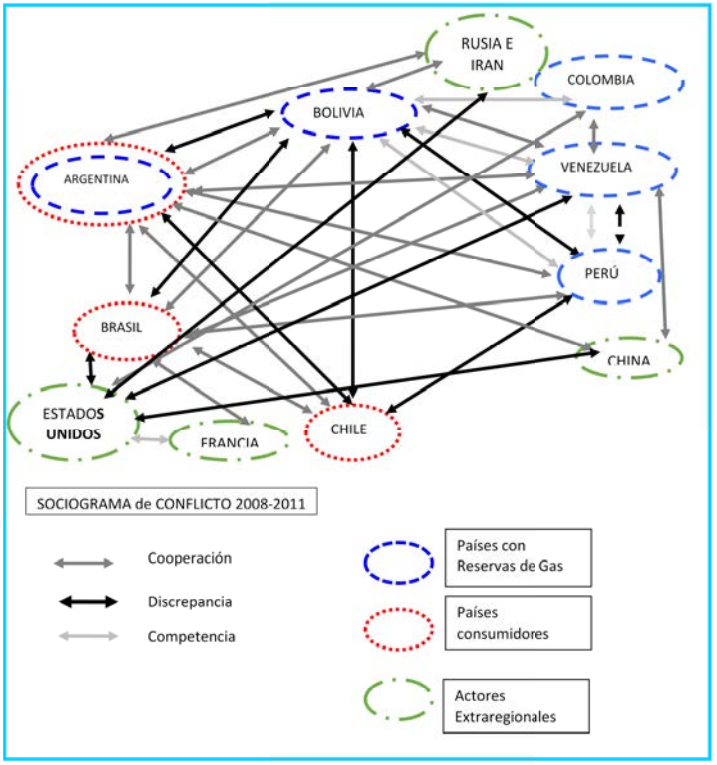
Este período presenta tres cambios significativos:

1. la expansión en el número de actores con la incorporación de actores extrarregionales, como Estados Unidos, Rusia, Francia, Irán y China;
2. el inicio en 2008 del uso del gas natural licuado (GNL), transportado por vía marítima (se dejan de lado los proyectos de gasoductos); y
3. el incremento en las reservas de la región –descubrimientos de megacampos de hidrocarburos en el presal de Brasil (2008); certificación de reservas de petróleo en Venezuela por encima de Arabia Saudita (2010); e informe de *Advanced Resources International* (2011) que posiciona a la Argentina como el país con las terceras reservas de *shale gas* a escala global–.

En este período se destaca, además, la *inserción de la región sudamericana en el mercado global.*

El sociograma muestra la ampliación del conflicto a través de la interacción entre actores regionales y extrarregionales. Se refleja en una *densificación de la trama* a través de relaciones directas e indirectas entre los actores, evidenciando un doble proceso de avance en las relaciones de cooperación, de escala no solo regional, sino también global, que favorece la integración al mundo y lo aleja de la integración regional. Aumento simultáneo de las discrepancias, que introducen inestabilidad e incertidumbre a escala regional y global por la presencia en la región de Estados Unidos, China, Rusia, Francia e Irán, que trasladan los conflictos globales a la región.

Gráfico 3. Del gasoducto al GNL: periodo 2008-2011



Fuente: Guerrero, 2016.

El *aumento de las relaciones de cooperación* se afirma a partir de varios acuerdos firmados en la región: Venezuela y Bolivia con Rusia e Irán; Estados Unidos y Colombia (intención de crear un grupo formado por los países exportadores de gas natural –similar a la OPEP–); Brasil y Francia (transferencia de tecnología para desarrollar submarinos nucleares); prórroga del acuerdo de suministro de gas entre Colombia y Venezuela.

El *aumento de las discrepancias* surge de la mayor presencia de Estados Unidos en la región con la reactivación de la IV Flota para operaciones navales en Latinoamérica, y de los cambios en el contexto global, como en el norte de África (primavera árabe que beneficia a Rusia por mayor consumo de gas) y la situación en Japón en 2011 (cuestionamiento al uso de la energía nuclear luego del accidente nuclear posterior al tsunami que incentivó el uso del gas como bien sustituto).

En este sociograma se destaca cómo aumentan tanto las relaciones de cooperación como las discrepancias entre los actores regionales y extrarregionales. Se observa también cómo convergen las cuestiones políticas y energéticas. Estados Unidos y Rusia nuevamente se enfrentan por el control de recursos naturales estratégicos en la región sudamericana, y a estos se les suma la presencia creciente de China en busca de asegurarse los mismos recursos, a partir de inversiones en infraestructura y tecnología o mediante el otorgamiento de préstamos.

Desde el punto de vista de la geopolítica de la energía, se observa cómo las decisiones políticas y económicas favorecen el consumo del GNL y la inserción de la región como mercado emergente de GNL en detrimento de inversiones en gasoductos, en parte por conflictos geopolíticos preexistentes aún irresueltos.

Cuarto período: 2012-2014 y en adelante. Nuevos contextos, nuevos recursos

Este periodo aún se está desarrollando y se caracteriza por cambios en el contexto global con la explotación de los recursos no convencionales de *shale gas y shale oil* en Estados Unidos, la cual se inicia en 2010 y cuyos efectos comienzan a notarse en 2012 y hacen eclosión a fines de 2014. Como consecuencia, impactan en el sistema energético global con la disminución del precio del barril de petróleo de 100 dólares a 40 dólares. Ello provoca que, a escala regional, las

inversiones en exploración y explotación en nuevas reservas de petróleo y gas en aguas profundas y ultraprofundas del presal en Brasil, la exploración del recurso gas costa afuera en el mar territorial de Venezuela y en los yacimientos de recursos no convencionales en Argentina encuentren barreras difíciles de superar, ya que su puesta en producción se basaba en previsiones de inversión con precios del barril de petróleo por encima de los 80 dólares.

Este último sociograma completa el proceso de expansión del conflicto desde el punto de vista espacial. Se observa una *densificación de la trama de relaciones directas e indirectas* con un *incremento de las discrepancias entre los actores globales y entre los actores regionales entre sí.* Se produjo un aumento de las relaciones de cooperación entre todos los actores presentes en la región. Estas relaciones de cooperación y competencia, crecientes y simultáneas, entre un número de actores cada vez mayor provoca inestabilidad e incertidumbre tanto a escala regional como global.

El aumento de las relaciones de cooperación se afirma a partir de acuerdos con actores extrarregionales (China, Rusia e Irán), con Alianza del Pacífico –lo cual implica mayor presencia de Estados Unidos (relación con Colombia y con otros países de la región)–, y con aumento del número de plantas regasificadoras a partir del uso creciente del GNL. El aumento de las discrepancias deriva de temas geopolíticos históricos aún no resueltos, como la salida al mar de Bolivia (vuelve a enfrentarlo con Chile y Perú en La Haya), la discusión por cambio de la dirección de los flujos de gas (Colombia-Venezuela y Chile-Argentina), las variaciones en el abastecimiento de gas desde Bolivia hacia Argentina y Brasil, y el aumento de las discrepancias entre los actores extrarregionales que compiten por los mismos mercados.

La densificación de la trama en el sociograma de conflicto correspondiente a este período, junto a un número creciente de actores involucrados, refleja ésta convivencia de situaciones contrapuestas que remarcan la complejidad

geopolítica del conflicto y la criticidad del recurso gas a nivel regional -no por la escasez del recurso- sino por la dificultad para la toma de decisiones de inversión en un escenario regional de incertidumbre e inestabilidad creciente a escala global y regional que se explica por la simultaneidad de las situaciones de cooperación y competencia entre un número cada vez mayor de actores regionales y extraregionales.

V. Conclusiones

Los resultados presentados mediante los sociogramas destacan el papel que juegan como herramienta de síntesis de la información que permite una rápida visualización del sistema energético regional sudamericano. Se observa cómo el sistema está unido por la tensión simultánea entre sus fuerzas –conflictivas y contradictorias– junto a aquellas que buscan la cooperación en cuanto espacio de ejercicio de relaciones de poder, capaz de generar relaciones de cooperación como discrepancias, que pueden provocar conflictos en una trama cada vez más densa que aviva la incertidumbre.

Asimismo, es posible identificar los países de la región que presentan mayor conflictividad a través del mayor número de flechas que indican discrepancias y competencia frente a aquellos que presentan mayor número de relaciones de cooperación. En síntesis, se observa que, mientras en el escenario 2004-2005 prevalecen las relaciones de cooperación sobre las de competencia, en el escenario 2006-2007 prevalecen las relaciones de discrepancia, con base en conflictos diversos (históricos y geopolíticos) a los que se agrega la competencia por el abastecimiento del recurso gas a la región, ya sea desde Venezuela, Perú o Bolivia. Estos dos breves períodos se caracterizan por estar centrados en la búsqueda de soluciones al conflicto a través del tendido de

gasoductos y al uso de recursos propios presentes en los países de la región, situación que favorece *los procesos de integración energética regional.*

En el escenario 2008-2011, crecen los lazos de cooperación entre actores globales y regionales como así también las discrepancias, tanto a escala global como regional. Por último, en el escenario 2012-2014, se mantiene el crecimiento simultáneo del número de actores y de las relaciones de cooperación y discrepancias entre actores extrarregionales y regionales y entre sí, derivadas en parte de la competencia por los mismos mercados, que actúan como compradores o abastecedores de recursos a la región sudamericana. Sin embargo, se observa que, al final del periodo analizado, prevalece un elevado número de relaciones de cooperación entre todos los actores involucrados, que revela una visión prospectiva favorable para la región en cuanto a su inserción en el mercado global, pero que simultáneamente perjudica la integración regional.

Concluyendo, en la región sudamericana el gas natural emerge con una dinámica particular dentro de la matriz energética de la región, y la perspectiva es que tanto la oferta como la demanda sigan creciendo. La presencia de reservas recuperables y potenciales de nuevos recursos tiene un fuerte atractivo a la luz de la aplicación de nuevas tecnologías para el desarrollo de estos yacimientos. Para ello, se requieren grandes inversiones de lenta maduración (se estima en 10 años el plazo para el desarrollo del *shale gas*) y con considerable riesgo para tornarlos: técnicamente recuperables, económicamente viables y ambientalmente sustentables.

El análisis geopolítico, visibilizado a través de los sociogramas de conflicto, permite comprender la crisis del gas sudamericana como producto de una realidad –cambiante e incierta– e interpretar la complejidad de las dinámicas existentes en los procesos políticos, económicos y sociales que le dieron origen y remarcan la complejidad geopolítica de la región.

Bibliografía

Ballesteros Martín, M. A. (2013). "Introducción. ¿Por qué un análisis geopolítico?". En *Panorama Geopolítico de los conflictos 2012*, pp. 10-23. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: <https://bit.ly/2kxyqi9> [fecha de consulta: 24/3/2014].

Delamer, G. (2005). *Estrategia para la política, la empresa y la seguridad*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.

Fernández, V. (2010). "Desarrollo regional bajo transformaciones transescalares. ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional?". En V. Fernández y C. Brandao. *Escalas y políticas del desarrollo nacional. Desafíos para América Latina*, pp. 301-341. Santa Fe: Miño y Dávila, Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Ciencias Económicas.

González, S. (2010). "Las narrativas escalares de la globalización. Neoliberalismo y ciudades competitivas". En V. Fernández y C. Brandao. *Escalas y políticas del desarrollo nacional. Desafíos para América Latina,* pp. 123-149. Santa Fe: Miño y Dávila, Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Ciencias Económicas.

Guerrero, A. (2016). *La nueva geopolítica de la energía en la región sudamericana. Tendencias, actores y conflictos en la industria del gas*. Tesis de Doctorado en Geografía. Bahía Blanca, Argentina. Universidad Nacional del Sur, Departamento de Geografía y Turismo.

Gutiérrez, P. (1999). "El sociograma como instrumento que desvela la complejidad". *Empiria Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, (2), pp. 129-151.

Howitt, R. (1998). "Scale as relation: musical metaphors of geographical scale". *Área,* 30 (1), pp. 49-58.

Méndez, R. (2011). *El nuevo mapa geopolítico del mundo*. Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch.

Regionalismo y geopolítica

Alcances y límites en la globalización. El caso del Mercosur

Lincoln Bizzozero Revelez y Nicolás Pose

Resumen

Este capítulo aborda el problema de las opciones de inserción externa para el regionalismo en el Cono Sur de Sudamérica, con especial foco en el Mercosur, expresión principal de integración de dicha región, a partir de la consideración del eje argentino-brasileño y de las relaciones comerciales de Argentina y Brasil con el mundo. El punto de partida es que dichas opciones están influenciadas por la evolución de la estructura del sistema internacional, la geopolítica y los factores subrayados por la economía política internacional: los intereses, las instituciones y las ideas. Sobre esta base se analiza las perspectivas y los límites de una potencial inserción del MERCOSUR en la cuenca del Pacífico, prestando particular atención a las implicancias de los vínculos con China, y posteriormente se consideran las perspectivas y los límites de la alternativa atlántica, centradas en el vínculo con la Unión Europea.

Palabras clave

Mercosur; regionalismo; inserción internacional; geopolítica; economía política; acuerdos de comercio.

I. Introducción

Con el ingreso del sistema internacional a una nueva etapa de mundialización con posterioridad a la disolución de la Unión Soviética y la caída del muro de Berlín, se reconfiguraron los espacios regionales y, con ello, la articulación del ordenador mundial con estos. El impulso a la conformación de nuevos regionalismos como respuestas a los requerimientos del sistema para una inserción internacional provino necesariamente de los centros desarrollados, únicos capaces en ese momento de impulsar y articular los regionalismos en la mundialización.

Una de las cuestiones que se plantearon con este nuevo paradigma de regionalismo –superador de la integración con vistas a conformar una zona de libre comercio o un mercado común– fue la de tener como objetivos la inserción internacional (adaptación a la mundialización económica en el sistema) y la construcción de nuevas instancias de gobernabilidad regional (gobernanza como manera de diferenciarla de la gobernabilidad e incluir nuevos actores y una institucionalidad acorde a los lineamientos de la mundialización). Estas cuestiones comenzaron a plantearse en distintos análisis con el desarrollo de los nuevos procesos tanto en su faceta de inserción a la mundialización, como en cuanto respuesta a ella (Aixline, 1996; Higgot, 1997).

Lo que importa señalar es que los regionalismos se estructuraron en la década del 90 del siglo XX reconfigurando los espacios territoriales a partir de tres centros impulsores: Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. Esos centros impulsores tuvieron un efecto arrastre en la periferia del sistema –ya sea la del segundo mundo socialista, como la periferia clásica del denominado "tercer mundo"–. La respuesta al impulso de la mundialización se realizó desde los Estados-nación que se fueron configurando y terminaron de dividir el planeta en el sistema de Naciones

Unidas. Por ende, las respuestas también tuvieron Estados-pivotes, ordenadores de las respuestas en cuanto regionalismo.

En el caso del Mercosur, los antecedentes inmediatos muestran la superación de la rivalidad conflictiva argentino-brasileña (luso-hispana) a través de acuerdos de cooperación internacional y un Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño (PICAB) en 1986, con medidas de confianza mutua en el campo nuclear que sentaron las bases políticas para el nuevo regionalismo. La superación del conflicto argentino-brasileño posibilitó trascender la visión geopolítica de la frontera peligrosa. Hasta ese momento, los condicionantes geopolíticos de ambos países tenían que ver con la salida atlántica (comunicaciones con los países del norte) y el aseguramiento de las fronteras con los países de la región.

El denominado "nuevo regionalismo" tuvo en materia de ideas el Consenso de Washington, que fue la guía para los gobiernos de orientación liberal que crearon el Mercosur en 1991. Sin embargo, al tratarse de Estados como el de Brasil, de tamaño continental, y en menor medida de Argentina, con extensión importante también (octavo país del mundo en extensión), los condicionantes geopolíticos son relevantes a los efectos de comprender la orientación y las prioridades de las políticas exteriores de ambos países. Como el eje argentino-brasileño es la base del Mercosur (y, en buena medida, del regionalismo sudamericano), se entiende que los condicionantes que afectan a esos países terminan condicionando la visión del bloque regional.

En los inicios del Mercosur, la orientación de las políticas exteriores de Argentina y Brasil convergió en una inserción internacional prioritariamente atlántica con Estados Unidos y la Unión Europea. Las negociaciones en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas y en el Acuerdo Marco Interregional con la Unión Europea daban cuenta de un posible triángulo occidental. Brasil (y, en menor medida, Argentina) aseguraba el cordón umbilical

con el espacio sudamericano. Esto les daba a ambos países en este eje de competencia-cooperación (que superaba al eje competencia-conflicto) la posibilidad de ganancias en el marco de la nueva configuración mundial-regional-nacional, a través de regímenes que aseguraran la gobernabilidad ("gobernanza" en el nuevo léxico). De esta manera, la prioridad en términos de lo primero por hacer en el camino era la inserción internacional para configurar la gobernanza. Los condicionantes geopolíticos operaban desde la lógica triangular de negociaciones en el marco de la OMC, es decir que tenían un componente importante de geoeconomía.

El siglo XXI deparó cambios en la política internacional estadounidense y en las prioridades del espacio territorial que salvaguardar. La definición de prioridades desatendió el espacio latinoamericano/caribeño en las cuestiones temáticas referidas al desarrollo (y en general al comercio, inversión y cooperación), sobre todo después de que el ALCA se terminó políticamente como propuesta conjunta en la Cumbre de Mar del Plata en el 2005. De esta manera, durante más de una década el regionalismo latinoamericano fue construyendo una agenda regional propia, una institucionalidad incipiente y una nueva base de ideas con vistas a las definiciones sobre el desarrollo sustentable.

Los países del Mercosur tuvieron cambios de gobierno cuestionadores del modelo neoliberal del paquete de ideas que este conllevaba (incluyendo el regionalismo abierto en su versión original). La versión del regionalismo posneoliberal o poshegemónico, o bien el de continental en sentido asertivo, fueron el componente de regionalismo estratégico del siglo XXI. La geopolítica se reorientó hacia bases continentales (América del Sur-América Latina/Caribe). De esta manera, el espacio por priorizar pasó a ser el regional sudamericano (y el latinoamericano/caribeño). La expresión institucional (y en ideas) de esta evolución fueron la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

En esta nueva etapa del regionalismo en América Latina que tuvo que ver con el bum de los *commodities* y la reorientación de prioridades de Estados Unidos, se dio prioridad a los contenidos (institucionales y de ideas sobre el desarrollo) de la respuesta a la mundialización, por lo cual quedó la inserción internacional sujeta a las prioridades políticas y sociales del regionalismo en construcción. La orientación Sur-Sur de las políticas exteriores y la convergencia en materia de cooperación fueron los ejes que definieron las propuestas temáticas generales.

Aunque históricamente América del Sur (y América Latina) había tenido instancias de convergencia y ámbitos para analizar los temas de la región, nunca se habían generado instancias en que los asuntos internos pudieran ser canalizados vía construcciones regionales propias. Esto posibilitó que por primera vez el sistema burocrático político-estatal comenzara a ver los condicionantes geopolíticos fuera de la región. Las fronteras comenzaron a ser visualizadas como espacio de cooperación y problemas para el desarrollo. Y las cuestiones de seguridad atinentes a la frontera tenían un componente transnacional que implicaba a los Estados frente a ellas. En otras palabras, por primera vez en la historia, los países de América del Sur, impulsados por Brasil como ordenador regional, comenzaron a visualizar los condicionantes geopolíticos como región.

Si bien hubo ambigüedades en el proceso durante más de una década, entre el 2000 y el 2015 convergieron tres procesos a partir de la política internacional de Brasil: la conformación de un espacio de paz, cooperación, desarrollo y libre comercio en América del Sur; la emergencia de Brasil como potencial actor global en el sistema; y la construcción de un espacio latinoamericano/caribeño como ámbito para la gobernanza regional y la cooperación internacional. Estos tres procesos se dieron convergentemente con tensiones, conflictos y contradicciones, aunque se constata una acumulación incremental en términos institucionales y en propuestas temáticas e ideas. Si bien la acumulación de este

periodo no se diluyó, la crisis en Brasil cortó por el momento esta línea incremental en la construcción de respuestas regionales. A su vez, el nuevo gobierno –transitorio y con bases de legitimidad frágiles– redefinió las prioridades temáticas y los objetivos de política exterior de Brasil.

Hay varios factores que podrían ser considerados para explicar la evolución política y económico-social de Brasil. Uno de los temas (y factores) que están produciendo una división en el sistema político es el corrimiento hacia el Pacífico del crecimiento económico. En el espacio sudamericano, la Alianza para el Pacífico, que surgió como una plataforma para el megaespacio Pacífico en construcción que impulsaba Estados Unidos, fue uno más de los factores de división entre dos miradas políticas del espectro brasileño con relación a cómo posicionar a Brasil en el frente externo. Estas dos miradas se plasmaron en las elecciones de Brasil en los debates electorales que finalmente dieron la victoria a Dilma Rousseff (Bizzozero, 2015).

El gobierno anterior de Michel Temer en Brasil y el de Macri en Argentina han replanteado la inserción internacional de los países como prioridad en el marco de la articulación con la mundialización. De esta manera, el regionalismo pasa de nuevo a tener un componente internacional en el ordenamiento de la agenda. Los intereses económicos domésticos tienen mucho que ver en estos cambios, en sintonía con el estancamiento económico y la caída de precio de los *commodities*. Los sectores económicos que han sido perjudicados por la mayor presencia de productos chinos son importantes en el mercado doméstico y regional. Conciernen los sectores industriales, servicios y producción con mayor valor agregado. La representación de estos intereses comenzó a cuestionar los efectos del Consenso de Beijing, tal como ha sido señalado en otros trabajos (Svampa, 2013; Slipak, 2014). Además, no solamente el mercado doméstico se vio erosionado por las importaciones de productos manufacturados de China, sino que también se observó la erosión de posiciones económicas en el mercado regional

(Bizzozero y Raggio, 2016). De esta manera, se instaló un triple debate que entrecruza posiciones de inserción económica y política exterior con planteos que en ocasiones se solapan e incluso en otras se contradicen. Por un lado, se observa el corte entre neodesarrollistas y neoliberales por el tipo de instrumentos privilegiados y la necesidad de proteger espacio para políticas domésticas o liberalizar el comercio; en segundo lugar, el debate entre los que proponen privilegiar las relaciones atlánticas y los que plantean priorizar el espacio pacífico; y finalmente el clivaje entre quienes proponen priorizar la actuación –y en el caso de Brasil, el liderazgo– regional, frente a aquellos con posturas de carácter globalista.

El artículo parte de la base de que el sistema internacional se encuentra en una fase de restructuración con consecuencias aún no del todo claras. Las manifestaciones más visibles se han producido en el mundo anglosajón, con la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos (EE. UU.) y la salida del Reino Unido de la Unión Europea (UE), popularmente conocida como Brexit. Estos fenómenos son parte de procesos más amplios que se desarrollan en el mundo "avanzado" y tienen como elemento común el cuestionamiento a la globalización por parte de amplios segmentos de la población, quienes consideran que las reglas que gobiernan sus economías han actuado sistemáticamente en contra de sus intereses económicos y tradiciones culturales durante las últimas décadas. Como resultado, se observa una tendencia a la revisión de las reglas –inicialmente difundidas por estos mismos países– que rigen las relaciones económicas internacionales en materia de comercio e inversión, así como un progresivo cierre de las fronteras con miras a restringir los flujos internacionales de inmigración. Paralelamente, el sistema internacional se modifica producto del crecimiento de la capacidad económica de China (y de Asia en general), que alcanza niveles desconocidos para la era moderna y desafía las orientaciones de política exterior económica de los países.

En este nuevo marco, este trabajo busca abordar el problema de las opciones para el regionalismo en el Cono Sur de Sudamérica, así como para el Mercosur, expresión principal de integración de dicha región, centrándose en particular en el eje argentino-brasileño. Así, parte del supuesto de la centralidad de dicho eje para la región, lo que se sustenta tanto en la consideración de indicadores objetivos (territorio, población, producción económica), como en el análisis de la importancia histórica en los ejercicios políticos de aproximación e integración en la región.

Asimismo, dentro de este marco de restricciones, importa considerar cómo las decisiones son modeladas por los factores identificados por la economía política internacional (EPI): los intereses, las instituciones y las ideas. En el primer caso, la literatura destaca la influencia de los grupos de interés (*lobbies*), quienes, de acuerdo con su posición en la estructura de la economía internacional y de las opciones de política en disputa, buscan influir en los decisores en busca de maximizar sus intereses materiales (Lake, 2009), en tanto que dentro de este enfoque se visualiza a las instituciones como variables intervinientes que impactan en la manera en que los intereses son agregados y, por tanto, en su capacidad de influir en las políticas. Una segunda perspectiva de las instituciones es la que pone el foco en el Estado, el cual se afirma que ejerce un efecto independiente sobre las políticas producto de prácticas burocráticas institucionalizadas y del *path dependence*. Finalmente, un tercer enfoque considera el rol de las ideas, que pueden influir en las decisiones mediante su alojamiento en las propias instituciones del Estado (Hall, 1993) a través de emprendedores políticos (Rodrik, 2014) o profesionales socializados en distintas creencias que, una vez en posiciones de poder, actúan conforme a ellas (Chwieroth, 2007), incluso influyendo en la forma en que los grupos de interés definen dónde residen sus intereses materiales (Blyth, 2003).

Sobre esta base teórica, el trabajo analiza, en primer lugar, las perspectivas y los límites de una potencial inserción del Mercosur en la cuenca del Pacífico, prestando particular atención a las implicancias de los vínculos con China. En segundo lugar, se consideran las perspectivas y los límites de la alternativa atlántica, centradas en el vínculo con la UE. Finalmente, se presentan unas breves conclusiones.

II. Geopolítica y límites de la inserción en la cuenca del Pacífico

Los condicionantes geopolíticos son construcciones que se imbrican con el surgimiento de cada Estado y que sustentan el denominado "interés nacional". Las bases de un Estado, entonces, tienen que ver con ese ADN en el que surgen en el sistema internacional (Moïsi, 2008). Esa especificidad en el nacimiento del Estado es un condicionante en sí a la hora de definir la política exterior y de plantear las prioridades con relación al entorno regional y al sistema internacional. La inserción internacional de un país no escapa a la marca del nacimiento y a la visión que se tiene sobre el papel del país en el sistema internacional.

Esta construcción de la visión del país y de cómo se visualiza la geopolítica en función del momento que atraviesa el sistema internacional se va permeando y modificando a lo largo de la historia del Estado. Sin embargo, el núcleo fundamental vinculado a la posición que tiene el país en el sistema internacional y regional condiciona la visión del mundo de las elites políticas y de la burocracia estatal (Florian, 2014).

Estas consideraciones son importantes frente a las transformaciones que se han experimentado en las últimas décadas en materia de transporte y comunicación y frente al cambio del motor económico del sistema internacional

que se ha ido desplazando del Atlántico al Pacífico. En ese sentido, los países del Mercosur han sido históricamente países atlánticos y periféricos. Y la posición de los países del Mercosur y la historia de inmigración sobre todo europea ha favorecido que haya una interdependencia económica (y político-social también) con los países europeos.

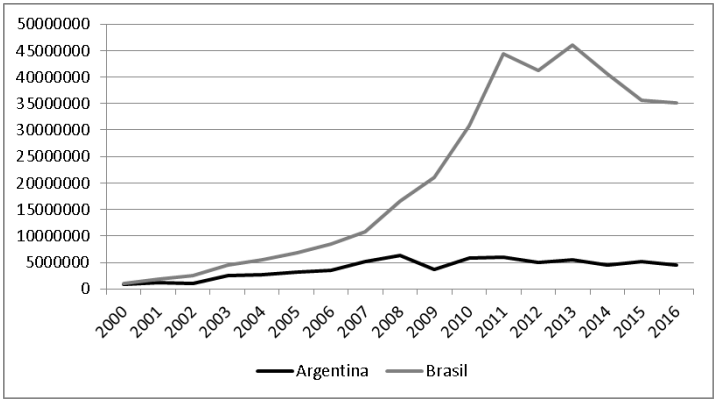
En ese sentido, el surgimiento de la Alianza para el Pacífico juega un papel de interpelación al atlantismo (y también regionalismo durante la primera década del siglo XXI) que tienen los países del Mercosur. Es por ello por lo que ingresa a la decisionalidad política la evolución de los intereses domésticos y regionales en las posibilidades y perspectivas.

Dentro de este marco, cabe detenerse en particular en las perspectivas y los límites, así como en las implicancias, de la relación económica con China. Este país ha experimentado un dinamismo económico sin precedentes, pasando a ser la segunda economía mundial y el mayor exportador del planeta en tan solo 35 años. Este cambio de profundas dimensiones ha reconfigurado el funcionamiento de la economía internacional, y los países del Mercosur no han estado exentos de sus efectos. En particular, desde la década del 2000, se destaca el llamado "bum de los *commodities*", fenómeno producido por el aumento de la demanda china de productos primarios, que ha tenido efectos directos en el aumento de los volúmenes de exportación hacia ese mercado, así como efectos indirectos en la suba de los niveles de precios de dichos productos en los mercados internacionales.

En este marco, las exportaciones hacia China de Argentina y, principalmente, de Brasil han aumentado en forma sustantiva, como lo muestra el gráfico 1. En el caso de Brasil, se observa un incremento exponencial entre 2000 y 2011, así como una leve caída a partir de 2013 luego de alcanzar el pico máximo, pero que de todos modos continúa en valores altamente elevados desde una perspectiva histórica. Argentina, en cambio, muestra una evolución de

sus exportaciones hacia China más moderada y sin menos sobresaltos, que aun así resulta en valores algo más elevados que los observados al inicio de la década del 2000.

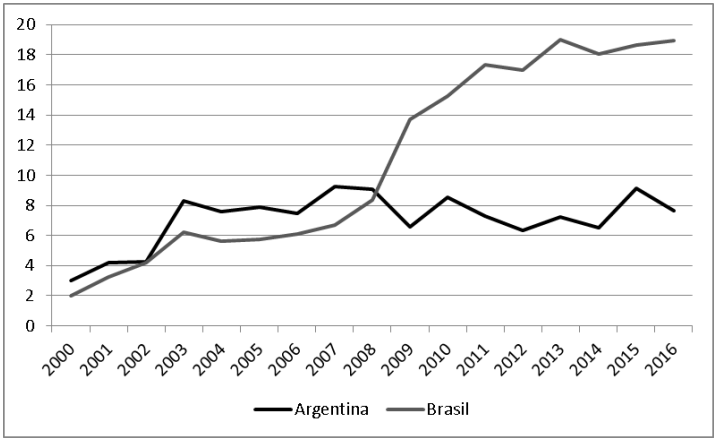
Gráfico 1. Exportaciones de Argentina y Brasil a China, en miles de USD



Fuente: elaboración propia con base en UN Comtrade.

Un segundo elemento para visualizar la importancia de China en la inserción de los productos argentinos y brasileros en los mercados externos es el creciente peso de este mercado en el total de exportaciones de ambos países. El gráfico 2 presenta esta información. Allí se destaca en particular el aumento de la relevancia de China para las exportaciones brasileñas, que pasa de tan solo el 2 % en el año 2000 a alcanzar un 19 % en 2016, configurándose así en el principal destino de exportación de los productos brasileños. Nótese además que la caída en los valores de exportación a partir de 2014 no obedece a una caída en la importancia relativa de China, sino a una contracción general de las exportaciones brasileñas, pues el mercado chino consolida su peso en el total de exportaciones en los últimos años.

Gráfico 2. Peso del mercado chino en el total de exportaciones de Argentina y Brasil, en %



Fuente: elaboración propia con base en UN Comtrade.

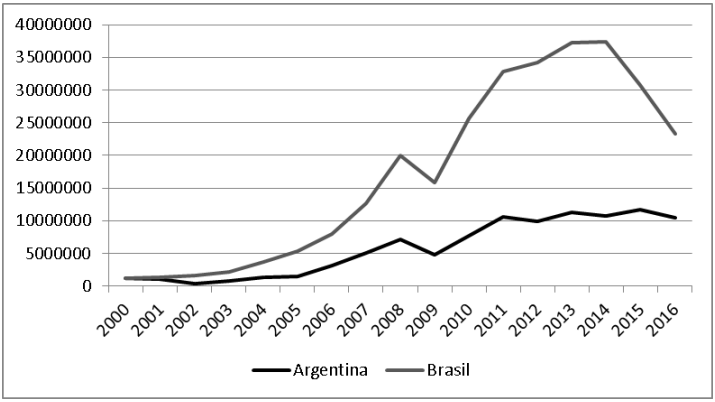
En el caso de Argentina, se observa nuevamente un peso más moderado aunque significativo y de mayor relevancia en comparación con lo mostrado a inicios de los 2000, es decir, antes del bum de los *commodities*. Así, China se ha consolidado como el tercer destino de las exportaciones de Argentina, lejos de Brasil, pero muy cerca del segundo comprador, EE. UU.

Además de ilustrar estas tendencias generales, es importante identificar los sectores detrás de este crecimiento. En este sentido, la literatura ha identificado que tan solo 10 productos representan el 75 % del total de las exportaciones de América Latina a China: crudo de petróleo, minerales, soja y otras semillas, hierro, cobre, aceite de soja, residuos de metales no ferrosos, pulpa y desechos de papel, alimento para ganado, y carne (Gallagher y Porzecanski, 2010, p. 18). Brasil es el primer exportador latinoamericano en cuatro de estos sectores (soja, minerales, pulpa y desechos de papel, y

carne), y el segundo en crudo de petróleo, mientras que Argentina lidera en crudo de petróleo y aceite de soja y secunda a Brasil en soja (Gallagher y Porzecanski, 2010, p. 18).

El análisis de las importaciones desde China refleja el exponencial crecimiento de las exportaciones chinas en el mundo. De nuevo, se destaca en particular la penetración de las importaciones en Brasil, con dos periodos de claro crecimiento (2003-2008 y 2010-2014), tras los que se observa una sensible reversión –producto de la recesión en Brasil– que no obstante mantiene los valores en niveles altamente elevados en una perspectiva histórica. El caso de Argentina muestra nuevamente una mayor moderación y menos sobresaltos; sin embargo, refleja un importante crecimiento de las exportaciones chinas hacia dicho país.

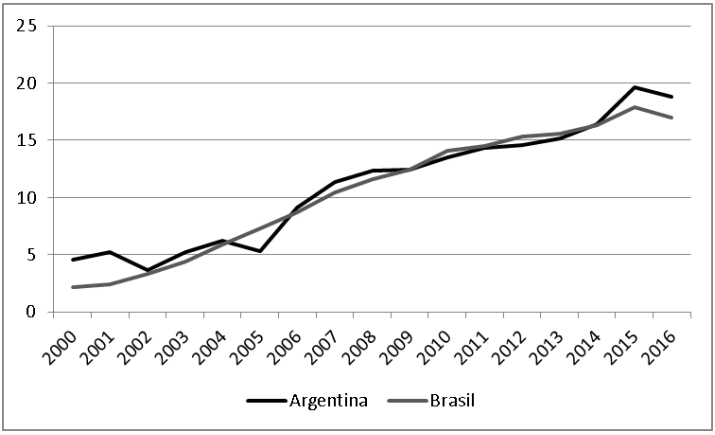
Gráfico 3. Importaciones de Argentina y Brasil desde China, en miles de USD



Fuente: elaboración propia con base en UN Comtrade.

La consideración del peso de las importaciones de Argentina y Brasil desde China muestra un panorama algo diferente, pues, a diferencia de los indicadores analizados hasta el momento, la evolución para los dos países es asombrosamente similar. En concreto, en ambos casos los valores pasan de menos del 5 % en el 2000 a entre el 15 % y el 20 % en los últimos años. Además, China es el segundo origen de las importaciones de Argentina y de Brasil, por detrás del propio Brasil en el primer caso y de EE. UU. en el segundo. A su vez, a diferencia del crecimiento de las exportaciones de los países sudamericanos, la penetración de China en estos mercados se basa en la venta de una variedad de productos manufacturados (Gallagher y Porzecanski, 2010).

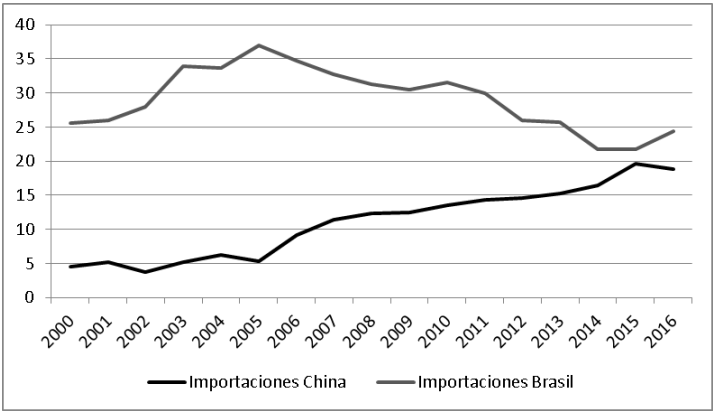
Gráfico 4. Peso de China en el total de las importaciones de Argentina y Brasil, en %



Fuente: elaboración propia con base en UN Comtrade.

Este aspecto no es solo importante en sí mismo, sino por el hecho de que la competencia de China amenaza en niveles crecientes las exportaciones de productos manufacturados de los países latinoamericanos. De hecho, Gallagher y Porzecanski (2010) encuentran que el 91 % y 96 % de las exportaciones de manufacturas de Brasil y Argentina, respectivamente, se encuentran bajo amenaza "directa" o "parcial" por parte de China. Esto es particularmente relevante para el comercio intrarregional, que se destaca por contener mayores niveles de intercambio de productos manufacturados que aquellos que ocurren con el resto del mundo. El gráfico 5 muestra una tendencia que sugiere, si bien no confirma, que las exportaciones de productos manufacturados de China a Argentina podrían estar desplazando a las manufacturas exportadas desde Brasil a su vecino. Y, además, señalan la necesidad de avanzar en mayor medida en el análisis de la competencia china en los propios mercados internos de los países.

Gráfico 5. Peso de las importaciones de Brasil y China en Argentina, en %



Fuente: elaboración propia con base en UN Comtrade.

Estas transformaciones son relevantes por cuanto tienen el potencial de generar realineamientos políticos que influyan las decisiones de política exterior económica de los países. En particular, los cambios en las tendencias comerciales asociadas al ascenso de China han tendido a fortalecer a los sectores exportadores de productos primarios en la región, quienes se han beneficiado del aumento de los volúmenes y precios de sus productos de exportación. Y, en cambio, tienden a disminuir la fortaleza de los sectores industriales, quienes no solo no logran insertarse en este nuevo mercado, sino que enfrentan una competencia creciente en los mercados regionales y en sus propios mercados.

No obstante, una inserción determinada solamente por estas consideraciones enfrenta restricciones en diversos planos. Una de ellas es que la dependencia de la evolución de los precios de estos *commodities* supone una fuente de vulnerabilidad e inestabilidad para la gestión de la macroeconomía y para las perspectivas de desarrollo. Otra es que estos sectores no tienen la capacidad de absorber el excedente de demanda laboral de estos países, lo que en una situación sostenida en el tiempo puede generar cuestiones de estabilidad social. Un mecanismo de redistribución vía impuestos, aunque óptimo desde la teoría económica, no ofrece perspectivas de realización política por cuanto estos sectores acumulan capital político y económico.

Es por todos estos motivos por los que entra a tallar el rol del Estado y de la política. En países como Brasil, la apertura hacia China no solo desafía los proyectos industriales de ciertos sectores del Estado, sino que también pone en cuestión el liderazgo en importantes segmentos del mercado en el Mercosur. Además, interpela las diferentes ideas que conviven en el Estado brasileño respecto al modelo de desarrollo, en particular el debate entre los sectores más liberales que plantean priorizar las ventajas comparativas actuales en los mercados mundiales y los sectores nacionalistas y de izquierdas que buscan el desarrollo

de capacidades industriales autónomas. Aquí se evidencia, a su vez, una paradoja, en cuanto políticamente los sectores nacionalistas y de izquierdas buscan alianzas Sur-Sur y la conformación de un orden multipolar a través de los BRICS, mientras resisten el avance económico de China, y los sectores más liberales priorizan a EE. UU. y Europa en términos políticos, pero promueven la apertura hacia el Pacífico en lo económico.

En paralelo, en Argentina, además del desafío que supone la penetración de China en Brasil (principal mercado de exportación argentino), se manifiesta la necesidad de gestionar el conflicto campo-ciudad que cruza a la economía política de ese país, combinando un margen de apertura para el desarrollo agroexportador (no solo para la soja, ya consolidada en el mercado chino, sino para la carne, con una llamativa escasa presencia hasta el momento), con el mantenimiento de iniciativas industriales que emplean a buena parte de los sectores medios-bajos y medios del país, lo que asegura cierta estabilidad social. Y lo que es más, se teme un comercio irrestricto con un país con el cual se sostiene un abultado déficit de balanza comercial desde hace una década. Tal vez por ello no sorprende que administraciones de diferente signo político –y respaldadas por distintas coaliciones socioeconómicas– se muestren reticentes ante la idea de un acuerdo de comercio preferencial entre el Mercosur y China.

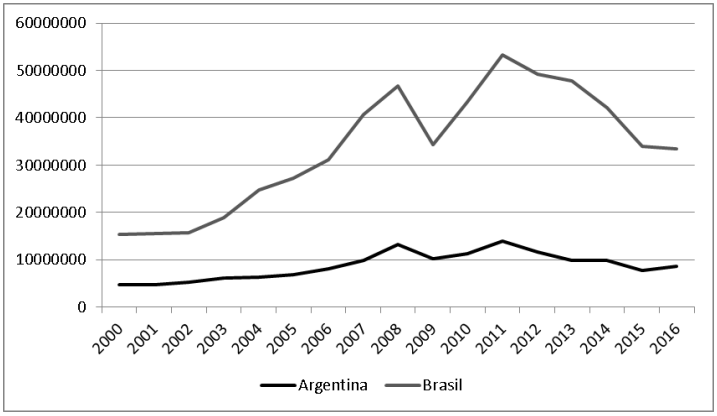
En conclusión, la alternativa del Pacífico centrada en China se apoya en una coalición fortalecida por fenómenos económicos recientes, pero también limitada por consideraciones materiales e ideacionales.

III. Geoeconomía y economía política en la alternativa atlántica

Las negociaciones entre la UE y el Mercosur se encuentran en este momento en una etapa de definiciones, luego de haber pasado por distintos momentos. El inicio de las negociaciones a los efectos de concretar un Acuerdo Marco, en el año 1995, fue la primera decisión del Mercosur como sujeto de derecho internacional. Y, a la vez, significó en ese momento un cambio en las relaciones interregionales, en la construcción de gobernabilidad y las negociaciones en el marco del sistema de comercio mundial. Durante varios años las negociaciones estuvieron estancadas, hasta que se retomaron hacia fines de la primera década del siglo XXI. Una de las razones fundamentales para que las negociaciones no hubieran concluido todavía atañe justamente el patrón de comercio entre ambas regiones.

Los valores de las exportaciones de Brasil y Argentina hacia los países de la UE en las últimas décadas muestran una tendencia creciente aunque inconsistente, como ilustra el gráfico 6. En el caso de Brasil, se observa un marcado incremento en las exportaciones entre 2002 y 2008; luego, un pico en 2011 y una importante caída que hace que en 2016 se registren valores similares a los ocurridos diez años atrás, en 2006, mientras que Argentina muestra un leve incremento en sus ventas al mercado europeo entre 2001 y 2008, tras lo que se suceden fluctuaciones que no obstante revelan una tendencia descendente.

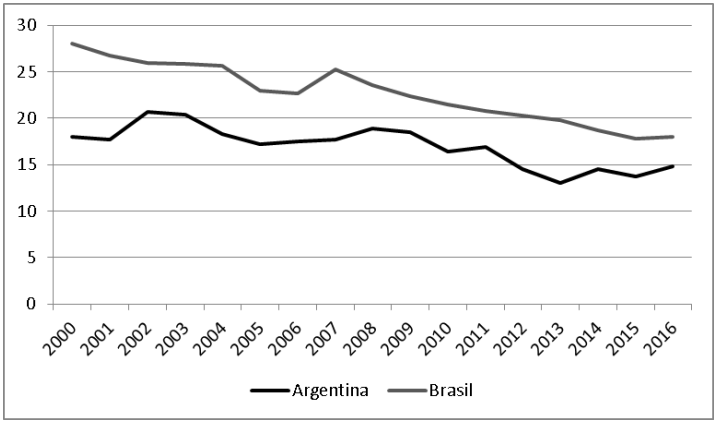
Gráfico 6. Exportaciones de Argentina y Brasil a la UE, en miles de USD



Fuente: elaboración propia con base en UN Comtrade.

Sin embargo, los datos más ilustrativos emergen al analizar la evolución del peso de la UE en el total de las exportaciones de estos países del Mercosur, lo que se presenta en el gráfico 7. El caso de Brasil es el más revelador al respecto. En el 2000, casi el 30 % de las exportaciones brasileñas se dirigían hacia el bloque europeo; en 2016 ese valor había caído a menos del 20 %. Lo cierto es que, considerada en conjunto, la UE es aún el principal destino para los productos brasileros, pero la distancia con China es de decimales, e incluso si estos valores se congelaran en el tiempo, China sobrepasaría a la UE tan solo por el efecto de la salida del Reino Unido del acuerdo comunitario. El caso de Argentina, de forma similar, muestra una tendencia decreciente, revelando una caída de la relevancia de la UE como destino de exportación para las principales economías del Mercosur. De todos modos, cabe señalar que la caída en el caso argentino es más moderada en comparación con el caso brasileño.

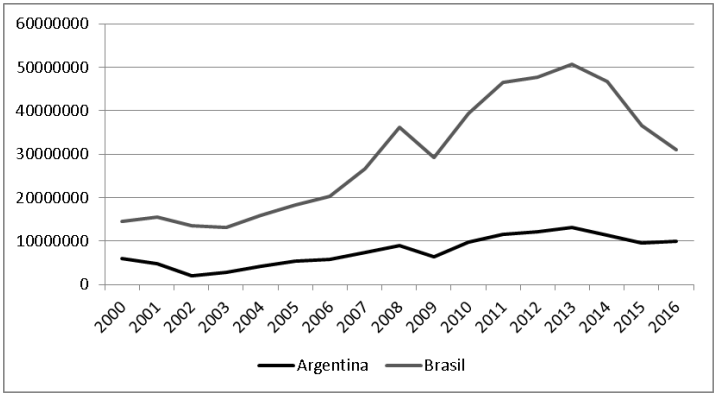
Gráfico 7. Peso del mercado de la UE en el total de las exportaciones de Argentina y Brasil, en %



Fuente: elaboración propia con base en UN Comtrade.

En líneas generales, como refleja el gráfico 8, la evolución de las importaciones desde la UE ha seguido un patrón similar al de las exportaciones. Brasil incrementó sus compras desde la UE de forma sostenida desde 2003 a 2008 y, tras la caída producto de la crisis económica global, alcanzó un pico máximo en 2013. Sin embargo, en 2016, en medio de la recesión brasileña, los valores totales fueron similares a los de 2008. Las importaciones desde Argentina muestran una evolución más moderada, con una tendencia apenas creciente, que de todos modos repite valores cercanos en 2008 y 2016, al igual que Brasil.

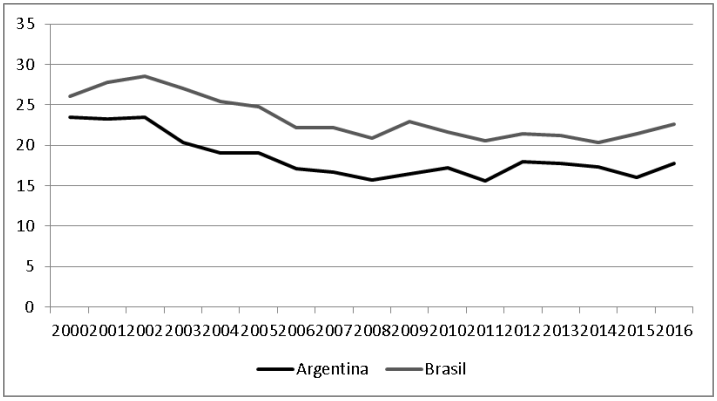
Gráfico 8. Importaciones de Argentina y Brasil desde la UE, en miles de USD



Fuente: elaboración propia con base en UN Comtrade.

El peso de las importaciones desde la UE, tal como muestra el gráfico 9, ha seguido un patrón similar para ambos países. En particular, se observa una tendencia claramente decreciente entre 2002 y 2011, cuando la UE pierde alrededor de 8 puntos porcentuales en cada país. Esta caída significativa evidencia una pérdida de competitividad de las exportaciones europeas frente a otros centros mundiales de exportación, en particular Asia. Desde 2011 hasta la actualidad, se vislumbra en cambio una incipiente recuperación de la participación en los mercados argentino y brasileño, aunque muy leve: de hecho, en estos 5 años, la UE ha recuperado tan solo dos puntos de los ocho perdidos entre 2002 y 2011.

Gráfico 9. Peso de la UE en el total de las importaciones de Argentina y Brasil, en %



Fuente: elaboración propia con base en UN Comtrade.

En cuanto a la composición del comercio, tanto Argentina como Brasil concentran su canasta exportadora hacia la UE en productos primarios: en 2016, el 65 % de las exportaciones argentinas fueron productos alimenticios y animales vivos, seguidos de materiales crudos no comestibles, excepto combustibles (16 %), mientras que, en el caso de Brasil, los principales productos fueron productos alimenticios, bebidas y productos de tabaco (18,2 %), productos vegetales (17,9 %) y productos minerales (16,3 %). En cambio, las exportaciones de la UE a los dos países sudamericanos se concentran en productos manufacturados: maquinaria y equipos de transporte (50 %) y productos químicos (22 %) representan el grueso de las exportaciones de la UE hacia Argentina, y maquinaria y accesorios (25,7 %), productos químicos (24,4 %) y equipos de transporte (18,1 %) componen los principales productos de la canasta dirigida hacia Brasil. El saldo de balanza comercial es favorable para la UE en los dos casos (Comisión Europea, 2017a; Comisión Europea, 2017b).

Es frente a esta realidad frente a la que se presenta la alternativa de una inserción atlántica, centrada en la posibilidad de un acuerdo de comercio preferencial entre la UE y el Mercosur. Para los sectores exportadores de productos primarios en el Cono Sur, principalmente los agroexportadores, un eventual acuerdo puede generar la expectativa de recuperar espacio en el mercado europeo mediante la obtención de preferencias arancelarias, en un mercado altamente protegido por barreras arancelarias y no arancelarias como el de la UE. En cambio, no se concibe en la actualidad como una herramienta para mejorar la inserción de productos manufacturados en competencia con terceros países como la propia China, pues ello requeriría una apuesta productiva que va más allá de los efectos que puede generar un acuerdo de preferencias comerciales.

Para la UE, en cambio, el acuerdo con el Mercosur sí representa una oportunidad de retomar impulso en los mercados de manufacturas argentino y brasileño frente a la creciente competencia de China y Asia en general. Esto se debe a que ambos países imponen aranceles relativamente elevados para el contexto internacional (por encima del 10 %), por lo que un acuerdo preferencial daría un margen de ventaja importante a los productos europeos.[1] Además, la UE busca acceder a los mercados de contrataciones públicas argentino y brasileño, otro sector relativamente protegido y de dividendos potencialmente elevados.

De forma importante, un acuerdo comercial con la UE puede generar menos resistencias en los debilitados industriales sudamericanos que un acuerdo similar con China,

---

1 De todos modos, esto en ningún caso aseguraría la prevalencia de Europa en el Cono Sur. Nótese por ejemplo la penetración de las exportaciones chinas en EE. UU. a costa de México (Gallagher y Porzecanski, 2010), la que ha ocurrido a pesar de las preferencias arancelarias disfrutadas por México en el marco del NAFTA. En otras palabras, el otorgamiento de preferencias debe ser visto como un elemento más en el resultado final de las tendencias comerciales, pero de ningún modo como la receta mágica a los problemas de competitividad que enfrentan los países de la región, como en ocasiones sugieren algunos análisis académicos y de prensa.

debido a que la participación de las manufacturas europeas en los mercados argentino y brasileño es de más larga data (por lo que ya ha sido internalizada por los actores locales) y a la vez se encuentra en relativo declive. Por otro lado, si la UE no presiona en demasía en los capítulos "relacionados con el comercio" como propiedad intelectual y compras públicas (donde podría acordarse un mínimo elevado y sujeto a condiciones de coparticipación con empresas locales), la oposición de las visiones neodesarrollistas en los Estados sudamericanos tendría menos peso o, al menos, tendería a ver el acuerdo como una concesión menor frente a la opción de una apertura con Asia.

Dicho esto, de todos modos, una oferta europea como la actual, altamente restrictiva en sectores agroexportadores claves –como la carne y el etanol–, significa producir la ausencia de una coalición promotora del acuerdo que contrapese a los sectores reticentes a la apertura en el eje atlántico. Salvado este aspecto, dicha alternativa podría presentar un balance más favorable para su concreción en la ecuación de intereses e ideas de la economía política internacional de los países sudamericanos en el presente.

IV. Conclusiones

Las transformaciones recientes a nivel de la economía internacional han tenido repercusiones en la esfera política a nivel sistémico y también en las expresiones regionales y nacionales. Este trabajo se ha centrado en el Mercosur, y en particular en el eje argentino-brasileño. Como muestra el estudio, se observan tensiones económicas y políticas en torno a la disyuntiva entre un giro hacia el Pacífico, centrado en el ascenso y el apetito importador de materias primas de China, y la alternativa Atlántica, la que cuenta con un

arraigo histórico y geopolítico mayor, pero que no obstante enfrenta restricciones dados los perfiles comerciales y de preferencias de política comercial de los países en cuestión.

De forma importante, un aporte de este trabajo ha sido enfatizar que las decisiones sobre dichas alternativas no ocurren en el vacío, sino que vienen condicionadas por factores estructurales y geopolíticos, así como por los condicionantes domésticos identificados por la EPI en términos de intereses, instituciones e ideas. En otras palabras, no puede pensarse que el giro hacia el Pacífico surja como un elemento automático, dado el peso de la visión geopolítica de los países del Mercosur como pertenecientes al espacio atlántico.

Sin embargo, el empoderamiento de los grupos ganadores del bum de los *commodities* significa que cuentan con incentivos y nuevos recursos para presionar en esta línea. Por tanto, el análisis de qué tanto logran perforar las estructuras institucionales y los marcos ideacionales de las elites político-burocráticas será clave para entender los futuros desarrollos de las políticas exteriores de estos países y del regionalismo en el Cono Sur.

Bibliografía

Aixline, A. (1996). "Regionalismo latinoamericano en la era de la globalización". En L. Bizzozero y M. Vaillant. *La inserción internacional del Mercosur. ¿Mirando al Sur o mirando al Norte?* Arca. Montevideo: Universidad de la República-FCS- Fundación Friedrich Ebert.

Bizzozero, L. (2015). "Las elecciones en Chile, Bolivia, Brasil y Uruguay: debates sobre inserción internacional y convergencia regional". *Densidades*, (17), pp. 69-85. Disponible en: <https://bit.ly/2kLOBYZ> [fecha de consulta: 1/12/2017].

Bizzozero, L. y Raggio, A. (2016). "El impacto de la República Popular China en el eje Argentina-Brasil entre el 2004 y el 2014. ¿Evolución sistémica-estructural o definiciones político-estratégicas?". *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades,* 18 (35), pp. 341-364.

Blyth, M. (2003). "Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science". *Perspectives on Politics*, 1 (4), pp. 695-706.

Chwieroth, J. (2007). "Neoliberal Economists and Capital Account Liberalization in Emerging Markets". *International Organization*, 61 (2), pp. 443-463.

Comisión Europea (2017a). *Brasil. Trade Picture*. Disponible en: <https://bit.ly/1TgS9bN> [fecha de consulta: 29/11/2017].

Comisión Europea (2017b). *Argentina. Trade Picture*. Disponible en: <https://bit.ly/2H4hDdp> [fecha de consulta: 29/11/2017].

Florian, L. (2014). *Les grands théoriciens de la géopolitique.* París: PUF.

Gallagher, K. y Porzecanski, R. (2010). *The Dragon in the Room. China and the Future of Latin America Industrialization*. Stanford: Stanford University Press.

Hall, P. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*, 25 (3), pp. 275-296.

Higgot, R. (1997). "Mondialisation et gouvernance". *Politique Étrangère,* (2), pp. 277-292.

Lake, D. (2009). "Open Economy Politics: A Critical Review". *The Review of International Organizations*, 4 (3), pp. 219-244.

Moïsi, D. (2008). *La géopolitique de l´émotion.* París: Flammarion.

Rodrik, D. (2014). "When Ideas Trump Interests: Preferences, Worldviews, and Policy Innovations". *Journal of Economic Perspectives*, 28 (1), pp. 189-208.

Slipak, A. (2014). "América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o 'Consenso de Beijing'?". *Nueva Sociedad,* (250), pp. 102-113.

Svampa, M. (2013). "Consenso de los *commodities* y lenguajes de valoración en América Latina". *Nueva Sociedad,* (244), pp. 30-46.

O Mercosul e os Acordos Comerciais Extrarregionais

Uma análise das condicionantes (2000-2014)

Evaristo Nunes de Andrade Júnior y Roberto Goulart Menezes

Resumo

Este capítulo discute as condicionantes estruturais das negociações comerciais extrarregionais do Mercosul, fora do espectro da Associação Latino-Americana de Integração – Aladi, no período de 2000 a 2014. A hipótese central é a de que a obrigação de negociar em conjunto condiciona negativamente a agenda negociadora, o que foi refutado durante a pesquisa. Por fim buscou-se propor determinadas políticas no sentido de proporcionar mais consistência à estratégia negociadora do Mercosul à luz dos resultados da pesquisa.

Palavras chave

Economia Política Internacional; Acordos de Livre Comércio; Integração Regional; Negociações Internacionais; Mercosul

Introdução

Após a crise econômica global de 2008 as críticas ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) se intensificaram no Brasil. A necessidade de ampliar ou conquistar novos mercados para

as exportações a fim de mitigar os efeitos da crise econômica trouxe para o centro do debate as opções estratégicas do país na arena comercial. A cautela ou resistência do governo brasileiro em firmar acordos comerciais era vista pelos seus críticos como uma recusa ou afastamento dos seus parceiros tradicionais do norte (Estados Unidos da América, União Europeia – UE – e Japão).

Assim, a decisão 32/00 do Conselho do Mercado Comum de março de 2000 representaria uma "camisa de força" para os países membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em especial o Brasil dado o tamanho da sua economia e mercado. Com isso, a ausência de Acordos de Livre Comércio no âmbito extrarregional do Mercosul, fora da Associação Latino-americana de integração (Aladi), gera disputas e questionamentos no processo de integração por parte dos seus membros (Klemi; Menezes, 2016; Vigevanni; Ramanzini Junior, 2014; Araújo, 2008). Os acordos comerciais, nas suas várias modalidades, são um dos mecanismos de execução das políticas comerciais dos países em conexão direta com outras estratégias de desenvolvimento econômico (Barenho, 2016). Eles se subdividem em multilaterais, plurilaterais e regionais ou bilaterais conforme o Art. XXIV do Acordo Geral de Preferências Tarifárias (GATT).

Desde a assinatura do GATT (1947), os processos de integração regional constituem uma vertente de inserção dos países e blocos econômicos no cenário do comércio internacional. Assim, o primeiro acordo depositado no GATT foi o da European Free Trade Association (EFTA em 1959), sendo que o Acordo da Comunidade Europeia (CE de 1957) fora registrado como uma União Aduaneira UA) e um acordo de serviços. E em 1961 o Acordo do Mercado Comum Centro Americano foi depositado como união aduaneira (UA), como uma maneira de convergir regras e promover o livre comércio (Vaz, 2002). Esse fenômeno se fez acompanhar pela evolução da agenda multilateral de comércio no âmbito do GATT, por meio das seguidas rodadas, culminando com a criação da Organização Mundial do

Comércio (OMC) em 1995, no qual o MERCOSUL inseriu-se na lógica do regionalismo aberto, sem se "entrincheirar" e agindo de maneira conjunta (Pinheiro, 1999).

Este capítulo analisa os processos negociadores e acordos de comércio do MERCOSUL e busca responder à seguinte questão: quais são os condicionantes que impediram o MERCOSUL de firmar acordos de livre comércio no período de 2000 a 2014? Entre as variáveis presentes no debate público acerca das negociações do MERCOSUL, a Decisão 32/00 desempenha um papel de primazia explicativa, mesmo quando não citada diretamente. Assim, a primeira variável estudada foi exatamente o efeito da 32/00 no tempo e, contrafactualmente, antes da sua existência. A segunda variável independente estudada foi a estrutura da matriz de economia exportadora regional, notadamente, a concentração de esforços ofensivos em agricultura, de abordagem complexa em acordos comerciais, gerando um efeito estruturalmente refratário.

A Decisão CMC 32/00 e o modelo de negociações em conjunto

A validade jurídica da Decisão CMC 32/00 à luz das regras do Direito Internacional Público não é o objeto deste trabalho, conforme realizado por Reyes (2015). No entanto, trata-se de um debate de longo alcance político. Pesquisa documental e na literatura mostra que, mesmo não havendo um compromisso formal, já era prática nas negociações o modelo de abordagem conjunto.

A análise da documentação primária (correspondência diplomática do Brasil), ajuda-nos a compreender o comportamento negociador do Mercosul antes da criação da Decisão 32/00 bem como as razões que levaram o Brasil a propor a edição daquela norma. Isso pode parecer

contraditório uma vez que até então o Brasil resistia às demandas dos parceiros por aprofundar a institucionalidade do bloco (Vaz, 2002).

A leitura de comunicações brasileiras classificadas como secretas entre 1999 e 2001 demonstra que o Brasil temia um movimento de debandada no bloco, o que se poderia denominar de efeito Chile. Até aquele momento, o Chile se mantinha sob o compromisso de finalizar as negociações de adesão plena ao Mercosul. A política comercial chilena estava sendo acompanhada pari passu por Brasília, dado que era possível que estivesse em curso uma estratégia do tipo "raia própria" com acordos comerciais bilaterais com o resto do mundo.

A Decisão 32/00 foi uma tentativa de estancar a deterioração dos marcos centrais do Mercosul: a Tarifa Externa Comum e a União Aduaneira. É possível depreender dos documentos o cuidado empregado na linguagem para evitar que ela abarcasse toda e qualquer negociação obrigando, assim, uma negociação em conjunto, mas somente aquelas que envolvam comércio de bens. Esse fato é relevante porque os regimes automotivos (por não fazer parte do Acordo de Complementação Econômica 18 – MERCOSUL), serviços, investimentos, compras públicas e demais temas não estão compreendidos na Decisão.

Sendo assim, é possível identificar que os termos da Decisão 32/00 resultam de quatro movimentos concêntricos: 1) antecedentes mais amplos, excluindo a Aladi; 2) a decisão política de "uma política comercial comum"; 3) ter uma União Aduaneira (Araújo, 2008); 4) resposta geopolítica ao avanço das estratégias bilaterais dos países.

Assim, o marco temporal inicial deste trabalho (2000) realça o momento em que as teses livre-cambistas se renovam no interior do MERCOSUL devido à maxidesvalorização da moeda brasileira em janeiro de 1999, desafiando a própria existência do Mercosul. Nesse contexto, começa a

perder força a percepção de autonomia do acordo regional e ganha espaço a ideia de "trava" (Vigevanni e Ramanzini Jr., 2014).

A formação da lista de ofertas comuns de bens revela o funcionamento da arquitetura negociadora conjunta. No caso da negociação MERCOSUL-UE, o patamar inicial das trocas ficou acordado que seriam por volta de 90% do comércio (Barrenho, 2014). É matematicamente complexo montar uma lista comum com bases produtivas distintas. Mesmo assim, o Mercosul foi capaz de montar suas listas e realizar trocas de ofertas. De acordo com as regras da OMC, países/blocos que se autodeclaram desenvolvidos somente podem celebrar acordo de livre comercio (ALC), como no acordo com a União Europeia, uma vez que este tipo de acordo comercial desgrava parcela substancial do comércio bilateral.

Uma variável interveniente até 2008 foi a aposta do Brasil e demais membros do Mercosul nos compromissos multilaterais como a Rodada Doha. Na entrevista realizada com o negociador uruguaio ela afirma que essa estratégia "não foi uma boa ideia" e complementa de modo preocupante o fato de os países do MERCOSUL não darem a mesma importância às negociações bilaterais. Essa aposta na arena multilateral pressupunha uma modificação geopolítica da economia internacional favorável ao MERCOSUL (Hugueney, 2014).

Nesse período não foram encontradas evidências documentais ou na literatura que reforcem a tese de que a Decisão 32/00 tenha impedido o avanço das negociações, sendo a aposta multilateral e a armadilha imposta pela pauta agrícola fatores explicativos mais consistentes para o não avanço, por exemplo, das negociações com a União Europeia.

Entretanto, um dos limites do modelo negociados conjunto é a mobilização de recursos financeiros e humanos dos governos nos mesmos níveis e a todo momento. Araújo (2008) sugere a criação de uma "comissão negociadora"

(p. 247) permanente em coordenação com as burocracias nacionais, nos moldes utilizados pelos países europeus em suas negociações. Porém, essa ideia encontra resistência na cultura política de integração do bloco e mesmo nos negociadores atuais, como reafirmado na entrevista realizada com o negociador brasileiro. Assim é possível afirmar, a partir dos documentos analisados e das entrevistas feitas, que a Decisão 32/00 é um arranjo de natureza política substituível por outros disponíveis. Se até o momento não foi substituída é porque não foi necessário politicamente fazê-lo.

Ademais, a decisão 32/00 não parece ser um fato consumado nem sua compreensão interpretativa e operacional está acabada. Assim, a Decisão não limita sobremaneira a atuação dos países, tanto quanto se propala nos meios políticos e na imprensa. Não obstante, há uma questão econômica e matemática relevante no tocante à troca de ofertas em acordos de livre comércio, que precisam jurídica e economicamente ter uma cobertura ampla para ser considerado um ALC abarcado pelo Art. XXIV da GATT-47. Nessas circunstâncias, negociar outros tipos de acordo para além dos ALCs pode ser uma mudança necessária para avançar a agenda.

Em suma, é possível afirmar que a Decisão 32/00 é causa e consequência de um determinado modelo de integração regional baseado em uma União Aduaneira, mas não é um "destino manifesto" nem um impeditivo de negociações. O embaixador Carlos Márcio Bicalho Cozendey, Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Financeiros do Ministério das Relações Exteriores, autor do texto da Decisão 32/00, na IV Conferência sobre Relações Exteriores (CORE) em 2015, quando questionado acerca do futuro da Decisão a partir das circunstâncias daquele momento, explicou que assim como a Decisão se explica pela mudança de postura do bloco em 2000; também somente uma nova mudança do modelo de inserção internacional do Mercosul, por exemplo desistindo do projeto de União Aduaneira, poderia modificar aquele marco negociador. Assim, as

negociações extrabloco do Mercosul têm restrições ou condicionantes mais complexas do que a Decisão CMC 32/00, que não parecem explicar os resultados ainda reduzidos de acordos nos três períodos de análise deste trabalho.

A armadilha agrícola

No final de 2014, o tema agrícola não aparecia como uma das variáveis independentes que pudessem explicar o baixo desenvolvimento das negociações extrarregionais do MERCOSUL. No entanto, a pesquisa documental chamou nossa atenção para esse aspecto. Em um telegrama da Embaixada do Brasil na Cidade do México (o telegrama secreto 873, de 2000), o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), em diálogo com o ex-presidente argentino Fernando de la Rúa, afirmava que, apesar da dificuldade, "era preciso insistir no tema agrícola em função dos efeitos da Política Agrícola Comum em terceiros mercados", mas concordou que "o México só conseguiu concluir a sua negociação com a União Europeia porque não depende de negociações agrícolas para o mercado europeu", no que não foi retrucado por De la Rúa.

O conteúdo desse telegrama é revelador. Ainda que no plano do discurso, a variável estruturante aparece como a armadilha agrícola: uma situação simultânea, paradoxal e/ou contraditória, em que um país/bloco, de um lado, desenvolveu altas capacidades produtivas no campo, tornando-se um relevante ator no tema agrícola no âmbito mundial, ao mesmo tempo em que o setor agrícola interno aglutina suas forças para se tornar um ator político com "poder de veto" de políticas que não promovam seus interesses, como apontado por Tsebelis (2009).

Nos últimos vinte anos, o fato é que os países do MERCOSUL se transformaram em potências agrícolas exportadoras capazes de influenciar a oferta desses bens no

mercado internacional. Assim, ofensivamente, a não ser que haja uma convergência política maior de outra ordem que não a econômica, não há como suprimir os interesses agrícolas dos países do Mercosul em acordos de livre comércio, sob pena de os setores agrícolas do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, organizados como estão nos parlamentos nacionais, usarem seu poder de veto, buscando apoio popular tal qual ocorrido na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (Silva, 2013). Essa ameaça foi vocalizada diversas vezes pelos representantes do setor no Brasil e na Argentina.

A Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA), que acompanha de perto os negociadores brasileiros e pressiona o Executivo para a defesa de sua pauta, sabe bem das suas capacidades em razão do seu efeito na economia brasileira. No editorial intitulado "é preciso negociar mais" (2016), afirma que "historicamente, negociadores e representantes do Brasil no exterior não proporcionam a devida e conquistada relevância às exportações agrícolas". Esse tipo de documento demonstra que os elementos constantes no conceito de armadilha agrícola para efeito de negociações são percebidos pelo setor privado como uma equação político-econômica de difícil solução.

Entretanto, a existência de uma armadilha agrícola para ser uma variável validada em negociações comerciais em ALCs demandava uma análise quantitativa dessa variável nos acordos exitosos depositados na OMC. O teste, apesar de conceitualmente simples, houve ou não houve interesses agrícolas ofensivos e defensivos nos acordos exitosos, do ponto de vista metodológico representou um desafio considerável, dado que não existem critérios classificatórios e listas de países disponíveis com essa variável isolada. Assim, foram descartados os acordos de preferência tarifária e ALCs pouco expressivos com zonas alfandegárias, como Hong Kong. Do universo de ALCs constantes no Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS), foram expurgados da amostra registros que pudessem

distorcer a análise. Na primeira depuração, permaneceram tão somente os acordos autorizados pelo Art. XXIV em vigor em setembro de 2017.

Da leitura dos dados, pode-se perceber que menos da metade dos países da OMC agem no nível bilateral com ALCs. Assim, em que pese o discurso predominante de que os ALCs são uma estratégia universal, à luz desses números, não se pode concluir pela abrangência dessa estratégia no conjunto dos países. Outra questão é a média de acordos por país membro que é de 3 acordos. Não se pode, da mesma maneira, pressupor uma preponderância numérica dos acordos em relação ao próprio universo de menos de 50% dos países/blocos, porque a média cairia para menos de 2 acordos por país membro da OMC.

Assim, os dados convergem com opiniões mais matizadas acerca da efetividade dos ALCs no processo de desenvolvimento econômico. Mesmo os que advogam em defesa de uma estratégia de livre-comércio mais contundente para o Brasil e para o MERCOSUL, como a defendida em artigo síntese intitulado "A integração internacional da economia brasileira: propostas para uma nova política comercial" (RBCE, 2016), é convergente o achado: ALCs não são uma "panaceia".

Os anos 2000, à luz dos dados, foi a década dos acordos de livre comércio, quando não se assistiu a mudanças no nível multilateral. Foram nesses anos que se assinaram a maior parte dos acordos em vigor na atualidade e são deles que advieram novas regras e quando foram criadas novas possibilidades de encontros entre países e blocos, que viriam a ocorrer nos anos 2010, por força do efeito de desvio de comércio e da corrida de *latecomers*.

Nesse sentido, mesmo estando fora do escopo deste trabalho, dado que o Mercosul não finalizou nenhuma negociação de ALC e não ocorreu um número considerável de negociações do bloco nesse período, muito em função do impasse nas negociações com a União Europeia em 2004 e os esforços não conclusivos multilaterais da Rodada Doha, esse período das

negociações de Acordos de Livre Comércio é um campo de pesquisa aparentemente relevante. Certamente, isolar esse período e estudá-lo mais a fundo é um esforço acadêmico relevante que merece esforço analítico.

Merece destaque também o fato de que embora seja comum o "casamento" entre "nobres e plebeus", como descrito acima, os "matrimônios no centro do capitalismo" não ocorrem com a mesma frequência. Apenas 15% dos ALCs ocorreram entre os países desenvolvidos. Há, portanto, um descompasso entre a ética da convicção dos *think tanks* de comércio internacional nos países desenvolvidos e a ética da responsabilidade que esses mesmos países buscam quando do outro lado está um ator de simetria econômica equivalente.

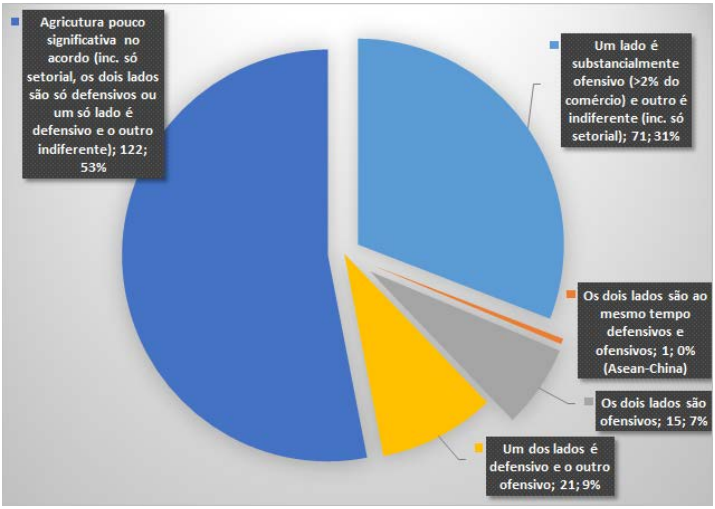
Quando os noivos são "ricos", os "casamentos" não são óbvios. Há algumas possíveis explicações para além da aversão a ALCs entre sócios simetricamente desenvolvidos. Uma delas é que são menores as possibilidades matemáticas de oferta e demanda de listas de cobertura, na medida em que são menos países que compõem o rol de países desenvolvidos e a União Europeia, a EFTA e o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) são substitutos perfeitos aos ALCs convencionais para promover esses encontros entre os desenvolvidos. Se isolarmos, contudo, só a União Europeia e os Estados Unidos da América (EUA) num dos vértices, vê-se que o número de ALCs desses países com um sócio desenvolvido é marginal em relação ao todo e aos acordos celebrados pelos dois lados do Atlântico Norte com sócios desenvolvidos.

Os ALCs somente entre países em desenvolvimento são mais numerosos do que os somente entre os desenvolvidos, muito em função do número maior de combinações possíveis, mas menores dos que as combinações híbridas. Aqui um dado qualitativo importante é o tema da *enabling clause* e as outras exceções às regras do Art. XXIV do GATT que, teoricamente, poderiam restringir a necessidade de recorrer aos ALCs, o que não ocorre.

Para isolar a agricultura, foi preciso construir uma metodologia para determinar quais países têm interesses declarados em agricultura nas negociações comerciais. Para compor o número foram somados os blocos/países que declaradamente participam de algum dos grupos negociadores na OMC focados em temas agrícolas, ou mantém políticas agrícolas combatidas no Órgão de Soluções de Controvérsias da OMC. Esse foi o corte metodológico.

Seccionando o dado, é possível ver que, enquanto cerca de 50% de países da OMC têm ALCs, esse número cai para menos de 40% (40 de 103) dentro do universo restrito de países com alguma propensão agrícola defensiva ou ofensiva, portanto menos de 25% do total. Quando um dos parceiros é um país/bloco desenvolvido, o número de países com acordo cai pela metade (20 de 40).

Gráfico 1. ALCs por Tipo de "Casamento" Agrícola



Fonte: Elaboração própria com dados da OMC, com os ALCs depositados em vigor em setembro de 2017.

O Gráfico 1 corrobora ainda mais a correlação de: quanto mais interesses agrícolas, menos provável é fechar um ALC. À luz dos achados, é possível afirmar que a decisão de política comercial de promover ALCs é apenas um dos passos do processo, mas condicionantes estruturais de subalternidade econômica em agricultura afetam o modelo de desenvolvimento à participação do comércio internacional por meio de ALCs.

No seu discurso de posse (2016), o ex-Ministro das Relações Exteriores do Brasil, o senador José Serra apontou, em convergência com as observações feitas neste trabalho, cuidados inerentes nessas circunstâncias: "Se alguém acha que basta fazer um acordo e abrir, que isso é condição necessária suficiente, está enganado. É preciso investir no aumento constante da competitividade e da produtividade". Commodities agrícolas não são a preferência para o desenvolvimento econômico para alavancar competitividade e produtividade.

Negociações Mercosul-União Europeia – O acordo estruturante

A conclusão de um acordo comercial com os europeus, com vistas a abrir caminho para um futuro acordo multilateral e também fazer frente à movimentação dos países do Pacífico, ganhou impulso após a crise econômica global de 2008. A estratégia de abertura pelo lado europeu teria talvez a possibilidade, ainda que indireta, de destravar o caminho na agenda multilateral na eventual retomada da agenda pendente da OMC em matéria agrícola e auxiliaria outras negociações em sequência com países desenvolvidos.

Numa sessão do Parlamento Europeu, no entanto, quando do relançamento das negociações entre o Mercosul e a União Europeia em 2010, uma deputada irlandesa vocalizou o que aparentemente se passa na estratégia de

negociações dos países que têm agricultura como um tema central. Em seu discurso, ela afirmou: "The United States and Japan will not contemplate a trade deal with Mercosur that sacrifices its agriculture sector. It is hard to understand why the EU is prepared to do a deal".

De fato, isso não aconteceu desde então, e a agricultura é uma fonte de tensão constante, responsável inclusive pela suspensão das negociações em 2006 e pelos impasses que estão ocorrendo em 2017, como demonstram os documentos oficiais que dão conta de uma "queda de braço" sobre o tema agrícola de tarifas e comércio administrado em etanol e de carnes para o Mercado Europeu.

As negociações de um Acordo de Livre Comércio com o México, em que pese não seja parte do escopo deste artigo, tal qual antecipado pelo ex-presidente Fernando Henrique ao ex-presidente De la Rúa, em 2000, e revelado pelo Presidente da CNA em 2017, em entrevista citada neste trabalho, o tema agrícola no México pressiona a agenda de comércio exterior do país. Esse efeito conexo de receio social de uma "invasão" agrícola nas negociações entre o MERCOSUL e UE e o MERCOSUL e o México já foi capturada pelos analistas especializados e foi confirmada na entrevista com a representante da CNI.

Em um estudo sobre o impacto de um possível acordo, realizado em 2011, baseado em duas metodologias distintas (CAPRI e GLOBE), fica claro o trade off dos negociadores europeus entre abandonar ou desagradar o lobby agrícola europeu especificamente, com o efeito distributivo negativo para o setor, em nome de um fortalecimento da economia industrial e de serviços e o bem-estar geral das economias europeias. Assim, como o próprio estudo aponta, trata-se de um conflito distributivo entre o campo e a cidade; entre livre-cambismo e modos de vida do campo. Fica claro no texto que há uma distância considerável entre o que o Mercosul deseja ofensivamente e o que os europeus estão dispostos a oferecer nesse tema.

Um efeito das negociações com a União Europeia para a política externa brasileira no tema agrícola que segue em aberto é o quanto uma diminuição das ambições agrícolas pontualmente acordadas com a UE vai ou está interferindo, como causa ou como consequência, em uma mudança da posição do Brasil nos ALCs. Um elemento prospectivo de que há algo ocorrendo é o artigo intitulado "Brazil joins hands with EU, strikes death blow to G20", publicado pelo número 8505 do *South North Development Monitor* (SUNS) em 19/07/2017, no qual D. Ravi Kanth reporta uma inusitada cooperação entre o Brasil, Colômbia, Peru, Uruguai e a UE para disciplinar o tema dos subsídios domésticos e medidas de estoque regulatório em matéria agrícola (Job/AG/99).

Até o fechamento desse capítulo, entretanto, extrapolando o escopo do estudo, a julgar pelas resistências e a falta de disposição dos europeus, somadas às mudanças políticas oriundas das eleições de outubro de 2018 no Brasil, existe incógnita até mesmo sobre a própria continuidade das negociações.

Negociações do MERCOSUL sem agricultura e o efeito disciplinador dos ALCs

É possível fazer um exercício contrafactual de negociações do Mercosul sem agricultura ou com poucos ganhos incrementais? A resposta não é simples, tampouco desprovida de escolhas políticas. Por mais que possa desagradar o setor agrícola do bloco, grosso modo, a resposta é sim, com os devidos contornos.

De modo geral, em termos de construção de consensos sociais e políticos, o investimento no arranjo político-diplomático do G20 agrícola, como parte da estratégia negociadora brasileira (até 2008 ao menos), mostra como o tema é por demais central para o Brasil e os demais mem-

bros do Mercosul. Celso Amorim (2015, p. 297) demonstra claramente como os interesses agrícolas se confundiam com a própria estratégia nacional no nível da *high politics* tanto dentro do país quanto no nível global e regional do comércio. Para ele, a experiência da ALCA parece ter sido decisiva para o alcance dessa síntese dos interesses no enfrentamento na arena negociadora.

Como mencionado acima, os atores nacionais nos parlamentos (na ratificação dos acordos), o clima de reação às possíveis perdas no setor agrícola não são pequenas à luz de como manejam as bancadas ruralista nos legislativos, tanto nos parlamentos dentro dos países do MERCOSUL quanto no Parlamento Europeu. Do lado brasileiro, com 211 membros a bancada ruralista é alvo constante de abordagens que agraciam os interesses do agronegócio brasileiro, inclusive com resultados positivos nas negociações com a União Europeia. No lado europeu, tampouco será fácil convencer os parlamentares que já demonstraram, ao menos em parte do parlamento, desassossego com um possível acordo em função da crise política brasileira, quiçá com interesses rurais nacionais dos países europeus.

Entre os atores nacionais privados, tomando como ponto de partida que não é complexo acomodar os interesses dos dois sócios menores do MERCOSUL no tema em negociações por meio inclusive de ampliação dos regimes especiais, como os Sistemas Gerais de Preferência (SGP), resta refletir acerca dos atores brasileiros e argentinos. Definitivamente, a assinatura de um acordo sem ganhos em agricultura terá sérias dificuldades de ser aceita pelos setores privados, além das dificuldades que isso representaria dentro dos parlamentos nacionais desses dois países. Do lado brasileiro, a CNA tem sido enfática nessa questão ao cobrar que a "Europa precisa valorizar a importância estratégica do relacionamento histórico e econômico com os países do Bloco, sob pena de tornar inviável uma possível negociação".

Para além do ALCs, é preciso ter em conta que as possibilidades de Acordos de Preferência Tarifárias (APTs) ainda estão disponíveis e com vários atores relevantes. Mesmo que a orientação atual aparentemente conduza à busca por parceiros desenvolvidos, os APTs são ganhos a contrabalancear perdas que ocorrerão quando e se o acordo estruturante entrar em vigor. Do mesmo modo, é preciso observar a maneira pela qual a OMC lidou com o efeito agrícola no mundo multilateral, colocando em marcha Acordos de Facilitação de Comércio (AFC) na ausência de consenso para acordos mais ambiciosos. Essa estratégia já está sendo colocada em prática pelo Brasil em relação aos EUA, por meio de negociações de facilitação de comércio e convergência/coerência regulatória. Estudos recentes do CCGI/FGV 27 mostram que esses temas, se bem resolvidos, podem ter impactos econômicos maiores do que a própria redução tarifária, inclusive para o setor agrícola.

O efeito disciplinador dos ALCs, mesmo que não tragam ganhos econômicos imediatos, está sustentado na crença de que a diminuição da proteção tarifária é mecanismo causal de aumento de produtividade, tal qual defendido por CINDES e CDPP (2016), o que não parece, contudo, encontrar empiria suficiente na história econômica internacional, como aponta Chang (2004), ao menos em países socioeconomicamente complexos da semiperiferia do capitalismo, como o Brasil. A situação é ainda mais complexa e paradoxal porque, como aponta Barenho (2016), tampouco a proteção tarifária e as políticas de desenvolvimento industrial foram usadas como mecanismos coordenados com políticas comerciais ativas.

O pressuposto desse novo modelo de política comercial orientado à abertura comercial foi claramente desenhado por uma parte dos atores de política comercial no sentido de utilizar a abertura comercial como uma alavanca para o aumento da competitividade da economia como um todo.

No editorial da RBCE 128, de junho de 2016, fica evidente a consolidação da crença na capacidade "disciplinadora" que uma abertura comercial traria.

Essa abordagem do estudo, em que haveria "dádivas" a serem colhidas após sacrifícios sociais está descrita no ensaio *Sobre o Sacrifício* (1899), no qual os antropólogos Marcel Mauss e Henri Hubert descrevem o sacrifício como um ritual que move um outro conjunto de objeto sagrados. Isso está no nível da metafísica dos ritos sociais e pouco parece ter como fundamento a construção de um processo de desenvolvimento nos moldes das escolhas de economia política.

No pensamento de superação da improdutividade por meio da abertura comercial, haveria, como defendem os pensadores da antropologia, um momento de "dessacralização" ou de "expiação" das ineficiências, o que no Mercosul está representado pela baixa produtividade e competitividade das economias do Mercosul, por meio do "sacrifício" da abertura comercial. Considerando modelos históricos de análise, essas abordagens estão mais para apostas em uma agenda ou até mesmo para um certo tipo de "profissão de fé", como na lógica moral de Mauss e Hubert.

Assim, para os que advogam o efeito positivo e ordenador dos ALCs, com a abertura comercial extrarregional ocorreria um processo de aprofundamento da coerência interna do bloco, o que o entrevistado uruguaio chamou de disciplinador para dentro. Com isso, seria possível montar uma cadeia regional moderna e, a partir daí conectá-la a outras cadeias de valor pelo mundo.

Na entrevista realizada na Divisão de Acordos Extrarregionais/MRE, salientou-se que esse efeito já estaria ocorrendo por causa da negociação com a União Europeia. Segundo a entrevistada, os avanços nos temas ofertados aos europeus estão provocando um efeito de convergência dentro do bloco, como é o caso do Protocolo de Compras Públicas dentro do Mercosul que, finalmente, poderia sair como um efeito "bumerangue". No mesmo sentido, para

além da questão tarifária, temas antes tomados como tabus, como autocertificação de produtos e meio ambiente, começam a serem debatidos com maior tenacidade, estendendo esses avanços inclusive para os ACEs.

Associado a esse efeito ordenador de fora para dentro, em entrevista à pesquisa, o embaixador uruguaio Carlos Amorim, expressou sua percepção acerca de um outro ponto pouco explorado: "se a União Aduaneira funcionasse [plenamente], seria mais fácil negociar juntos". Aqui, o entrevistado aponta para um elemento interessante a explorar com o potencial fechamento das negociações do MERCOSUL com a UE. Sob pena de desvio de comércio dentro do bloco, será preciso concluir a União Aduaneira, incluindo o setor automotivo e do açúcar, por exemplo, cujo efeito lateral auxiliaria negociações futuras.

A saída para essa combinação de paradoxos foi apontada por Amorim (2015), para quem não há uma combinação de causa e efeito entre acordos comerciais e desenvolvimento, mas, sim, o fato de que "o país precisaria, na verdade, reposicionar-se nos fluxos econômicos internacionais, alcançando patamares cada vez mais altos de valor agregado em suas exportações. Isso, no entanto, é uma construção, que se faz com planejamento e políticas industriais e de comércio exterior integradas".

Por fim, aparentemente, no nível bilateral, parece ter havido uma redução das expectativas do empresariado brasileiro do agronegócio frente à negociação da União Europeia, concentrando os esforços em carnes e etanol. No plano multilateral, também ocorreu algo muito significativo em termos de estratégia da posição histórica do Brasil frente aos temas de agricultura e sua liderança no G20 agrícola. Informações preliminares mostram um possível enfraquecimento da coalizão em futuro próximo, dado o alinhamento do Brasil com a União Europeia na OMC. O abandono total ou parcial do tema da agricultura nas negociações comerciais, tanto em nível multilateral quanto em nível bilateral, teria a capacidade de alterar a variável

independente mais relevante até este momento, isto é, os interesses agrícolas ofensivos e defensivos. Entretanto, à luz dos dados disponíveis os temas agrícolas são centrais para compreender os ALCs no âmbito do MERCOSUL e no mundo.

Considerações finais

Os acordos comerciais são parte de um complexo emaranhado de compromissos formais e informais do regime internacional do comércio, mas que, nos últimos anos, ganharam proeminência no debate público, notadamente no âmbito do MERCOSUL, escopo deste trabalho. Os ALCs são uma das pontes que conectam o mundo do debate econômico entre livre comércio e desenvolvimento, nas suas várias facetas conceituais, com o fato comercial operacional nas autoridades aduaneiras finais.

É possível concluir que não há como analisar os acordos comerciais apenas pelo viés teórico, como se não houvesse forças microeconômicas operando na base da Economia Política no nível das firmas, no nível nacional, no nível internacional e no nível global. Da mesma maneira não há como desassociar o mundo operacional do comércio dos postulados teóricos tanto das Relações Internacionais quanto da Economia, sob pena, como diria Keynes, de ver os "homens práticos" serem governados por teóricos mortos que não conhecem.

Da mesma maneira, é preciso reconhecer que há uma certa confusão narrativa dos diversos discursos, que oscilam entre a instrumentalização política e a ingenuidade político-econômica, passando por fetiches e profissões de fé desprovidas de empiria, a favor e contra o uso de ALCs como propulsores de uma inserção do MERCOSUL, em especial, do Brasil na economia internacional.

No viés a favor, desconsideram-se questões centrais da Economia Política Internacional, como a aversão sistêmica do tema agricultura em negociações comerciais de tipo ALC, por inúmeras razões, das mais sólidas do ponto de vista geopolítico até as mais perceptivas de matriz moral. O fato é que o MERCOSUL é refém de seu próprio sucesso produtivo no campo (armadilha agrícola), cujo aspecto negativo associado e não consequente do primeiro, a decalagem do setor primário em relação ao setor secundário, tornam-se juntas condicionantes suficientemente problemáticas nas negociações e tornam duvidosos os resultados econômicos líquidos dos ALCs, para o Brasil em especial.

Nessa espécie de *crony capitalism* (capitalismo de compadrio), que se tornou o tipo de capitalismo praticado no bloco, não só as forças nacionais se acostumaram a não se internacionalizar como tampouco as políticas de desenvolvimento condicionaram o apoio público a um desempenho exportador capaz de aumentar a competitividade em relação às demais economias. Do mesmo modo, como descreveu Milton Santos, com seu par binário de "centros de pensar" e "centros de fazer", o Mercosul, na sua base produtiva mais sofisticada, é um "centro de fazer" das grandes companhias multinacionais, cujas decisões são tomadas nos "centros de pensar" em Vevey e em Wolfsburg, tornando duvidosa a efetividade de uma inserção internacional por meio de acordos de livre comércio com os países desenvolvidos sem que haja um projeto de integração mais sofisticado com outros sócios em desenvolvimento que alterem as preferências finais do comércio do bloco no mundo.

Ainda há um déficit institucional do Mercosul e dos seus membros para criar de fato uma burocracia e um processo decisório mais robusto. As capacidades técnicas para negociar aumentaram sobremaneira desde a experiência da ALCA, mas ainda está bastante aquém das necessidades e possibilidades. Muito mais grave do que não ter negociadores fixos do bloco, é que não há um *think tank* regional com mandato dos Estados membros para analisar e propor

estratégias baseadas em fatos e evidências, com ferramental analítico próprio a partir das fontes de dados existentes. Os países tentam buscar construir essas capacidades, mas o Mercosul como bloco ainda trabalha nesse campo por tentativa e erro, sendo o conhecimento acadêmico do bloco em relação à análise de ALCs ainda uma imagem impressionista.

Com o colapso das negociações da Rodada do Desenvolvimento em 2008, ficou ainda mais evidente a busca por uma estratégia de inserção internacional por meio do comércio a partir de uma lógica mais operacional e menos sistêmica. Aparentemente, a literatura acompanhou essa tendência de economia política dos países e blocos, tornando o discurso do desenvolvimento *démodé* e alçando as noções contemporâneas de livre comércio, como Cadeia Global de Valor, a uma posição de maior destaque.

Tendo em vista a literatura, os documentos primários, as entrevistas e as informações colhidas na imprensa, não há evidências claras de que o formato negociador em bloco estabelecido pela Decisão CMC 32/00 tenha impedido ou atrapalhado sobremaneira a agenda negociadora. Em que pese seja possível identificar pontos negativos do atual modelo, notadamente técnicos e operacionais para manter uma agenda negociadora mais complexa, não se encontrou uma cadeia causal relevante que mostrasse a interferência negativa da variável 32/00 no pequeno resultado dos acordos de comércio, aparentemente, influenciado de forma mais negativa pela aposta infrutífera em nível multilateral e no impasse estrutural de negociar acesso ao mercado de bens agrícolas em qualquer das modalidades de acordo.

Descartada a institucionalidade do MERCOSUL como variável determinante, como apontava a literatura de Araújo (2008), foi preciso um esforço adicional de pesquisa para avaliar a variável independente agricultura, que podia estar funcionando como uma armadilha negociadora do MERCOSUL.

Não seria possível, contudo, testar essa condicionalidade agrícola somente nos processos negociadores do MERCOSUL, porque agricultura é, como mostrado, um tema de interesse sistêmico. Nesse sentido, em que pese ser metodologicamente mais complexo, foi necessário testar a variável dentro do contexto de todos os ALCs em vigor em setembro de 2017 notificados à OMC.

Os resultados quantitativos demonstraram convergência com os argumentos trazidos na literatura e nas entrevistas. De fato, em graus distintos, dependendo do ator com que se lide, há uma inescapável influência do tema agrícola na taxa de sucesso de fechamento de acordos comerciais do tipo livre comércio. Essa relação é quanto mais agrícola, menor a propensão do fechamento de ALCs, ou melhor dizendo do ponto de vista estatístico, quanto menos interesses agrícolas envolvidos mais chances de fechamento de acordos. Isso se mostrou verdadeiro na amostra, mas já era um fato observado nas negociações do antigo GATT e da OMC.

No caso do MERCOSUL, em especial não se pode culpar o bloco pelo reduzido número de acordos. A armadilha agrícola existe e não será resolvida com menos agricultura na economia do bloco. Este trabalho não se propõe a advogar pelo abandono do setor agrícola, mas, sim, por um tratamento do tema da qualidade produtiva das exportações do bloco como central para uma agenda negociadora construtiva.

Os otimistas apostam em um incremento de competitividade pelo efeito disciplinador dos ALCs sobre a economia da região, o que parece desprovido de empiria histórica em se tratando de países periféricos de dimensão continental. Outros apostam em um choque de exposição microeconômica. Outros colocam suas fichas em um processo ordenado de políticas industriais em convergência com os tempos de desgravação.

Trabalhando o tema da janela de oportunidades e aproveitando a fala do entrevistado uruguaio, "agora há um consenso na região sobre as negociações", é preciso ter em mente que negociações são processos de desejos mútuos complexos, de "casamentos" muitas vezes improváveis e condicionados a convergências históricas, como o vácuo da saída temporária dos EUA do tabuleiro.

As negociações extrarregionais do MERCOSUL precisam ser compreendidas à luz dos objetivos econômicos e das possibilidades, cuja composição é complexa. Um dos elementos são os interesses agrícolas, legítimos e difíceis de serem alcançados. Um outro é a abertura com parceiros distintos, resultando um efeito diferencial. Não é trivial compor esse quadro estratégico, somente possível com a redução das pretensões da agricultura nas negociações e a exposição à aposta do efeito disciplinador de uma abertura em uma economia de baixa produtividade.

Bibliografía

Araújo, E. H. F. O. M*ERCOSUL: negociações extrarregionais*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

Amorim, R. L. C. Acordos Comerciais, Economia Fechada e Brasil: Algumas Observações. *Revista NECAT,* 4 (8), pp. 6-27, 2015.

Barenho, R. C. *Processo Decisório e Negociações comerciais no Mercosul: o Impasse com a União Europeia.* Trabalho de Conclusão de Curso. Brasília: Instituto de Relações Internacionais, UNB, 2014.

—- *Política comercial do Governo Lula da Silva (2003-2010). Preferências dos atores, condicionantes políticos e econômicos e desempenho.* Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

Chang, H.-J. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

CINDES; CDPP. A integração internacional da economia brasileira: propostas para uma nova política comercial. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, (128), 3, 2016.

Hugueney, C. A política comercial brasileira: velhos problemas, novos tempos propostas de política comercial. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, (119), pp. 4-9, 2014.

Klemi, A.; Menezes, R. Brasil e Mercosul: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). *Caderno CRH*, 29 (3), pp. 135-150, 2016.

Vigevani, T.; Ramanzini Júnior, H. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 57 (2), pp. 517-552, 2014.

Vigevani, T.; Mariano, P. M. *Alca: o gigante e os anões*. São Paulo: Ed. Senac, 2003.

Vaz, A. C. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: FUNAG/IBRI, 2002.

Silva, S. de A. M. Democracia participativa e processo decisório de políticas públicas: a influência da campanha contra a Alca. *Sociedade e Estado*, 28 (1), pp. 53-74, 2013.

Tsebelis, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

Las asimetrías en la integración regional latinoamericana

Pamela Torres Castillo y Juan José Abad Godoy

Resumen

El presente trabajo pretende abordar las políticas de tratamiento de asimetrías en los acuerdos de integración regional desde una perspectiva multidisciplinaria que permita analizar los distintos abordajes a la integración regional dentro de la cuarta ola de regionalismo en Latinoamérica, y el impacto de dos políticas de tratamiento de asimetrías, respectivamente dentro de Aladi y de Mercosur.

Palabras clave

Asimetrías; Aladi; Mercosur.

I. Introducción

A lo largo de la historia de la integración regional latinoamericana, existió una diversidad de acuerdos subregionales basados en el reconocimiento de distintos niveles de desarrollo entre sus países miembros. Esto nos conduce a postular que la reducción de asimetrías en los procesos integracionistas latinoamericanos se convierte en una condición necesaria para que el proceso sea sostenible y legítimo.

La discusión sobre los elementos causales de estas desigualdades en la región sudamericana se explican, en primera instancia, por la existencia de diferencias estructurales de los países, es decir, por su producto interno bruto

(PIB), población, dotación de factores, posición geográfica, entre otros, que han derivado en un heterogéneo nivel de desarrollo de la región. En segunda instancia, existe otro tipo de brechas que se tipifican de acuerdo con el ámbito de aplicación o su alcance: por ejemplo, las brechas que se derivan de la aplicación de políticas regionales, o las asimetrías institucionales; estas últimas son las que toman forma en el desarrollo de las instituciones comunitarias y que afectan principalmente a las economías de menor desarrollo económico relativo.[1]

Es entonces pertinente anunciar que este trabajo pretende ahondar en el debate sobre la evolución de las asimetrías entre países miembros en dos esquemas regionales, en particular el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), como resultado de los procesos de integración regional. No pretende enfocar la discusión en sus diferencias estructurales, las cuales son únicamente referentes analíticos.

Sumado a esto, si bien los proyectos de integración económica alrededor del mundo se plantearon como una estrategia colectiva de desarrollo, parecería evidente que los beneficios y costos que suponía esta estrategia no solo podrían no ser proporcionales, sino que podrían aumentar las diferencias entre los distintos niveles de desarrollo de los países.

En este sentido, se considera necesario revisar los abordajes sobre el tratamiento de asimetrías en los distintos acuerdos de integración regional sudamericana a lo largo de la historia contemporánea, y particularmente durante la cuarta ola de integración regional en la última década. Para este trabajo, se tomarán dos casos de estudio: el Mercosur y la Aladi.

---

1 Término utilizado en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), refiriéndose a tres países miembros en particular: Bolivia, Ecuador y Paraguay.

II. La normativa en Sudamérica: las políticas de tratamiento de asimetrías en los casos de Mercosur y Aladi

El caso sudamericano es vasto en cuanto a propuestas sobre el tratamiento de asimetrías. La primera que se discutirá es el Tratado de Montevideo de 1980, por el cual se conforma la Aladi. Dicho cuerpo jurídico dedica el capítulo III al trato a los *países de menor desarrollo económico relativo*. No así, el Tratado enuncia entre sus objetivos "impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros a través de acuerdos de complementación económica".[2]

Adicionalmente, Aladi es el esquema sobre el cual reposan los acuerdos suscritos bajo notificación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y es aquel que comprende gran parte del *spaghetti bowl*[3] latinoamericano, entre los que se encuentran los acuerdos de alcance regional (AAR)[4], los acuerdos de alcance parcial (AAP)[5], y los acuerdos de complementación económica

---

2 Artículo primero, Tratado de Montevideo de 1980.

3 Spaghetti bowl o "plato de espagueti" es el término que utiliza J. Bhagwati para referirse al efecto en política económica internacional que deviene en una complicación derivada de los acuerdos de libre comercio, cuando un bien es sometido a reglas de origen y normativas que se entrecruzan dando la forma de un plato de espagueti (Bhagwati, 1995).

4 Acuerdos de Alcance Regional (AAR): son los acuerdos en los que participan todos los países miembros de Aladi, los que además del ámbito comercial, incluyen acuerdos de cooperación científica y tecnológica.

5 Acuerdos de Alcance Parcial (AAP): son los que se suscriben con países o áreas de integración económica dentro o fuera de la región y que pueden tomar la forma de acuerdos de complementación económica (ACE).

(ACE)[6]; son estos últimos los que han marcado la relación comercial entre la mayoría de países latinoamericanos.

Por su parte, el Mercosur[7] es un proyecto que nació en pleno auge del regionalismo abierto, lo que se puede evidenciar, entre otras cosas, en el carácter de sus derechos y obligaciones, basados en la noción de reciprocidad en la liberalización comercial[8]. No obstante, el Tratado de Asunción de 1991, por el que se conforma el Mercosur, reconoce plazos más extensos para que Uruguay y Paraguay, dada su vulnerabilidad frente a Brasil y Argentina, cumplan con la disciplina común.

Más de una década después, el Mercosur fue objeto de un relanzamiento, impulsado por los gobiernos progresistas en Argentina, Brasil y Uruguay. Dicho relanzamiento dio cabida a un nuevo ámbito de la integración, es decir, hubo un reconocimiento explícito de las dificultades para que los socios de menor desarrollo se beneficiaran del proceso de integración. Visto de otra manera, esto fue parte de la transición de una ola de integración regional a otra,

---

6 Acuerdos de Complementación Económica (ACE): son acuerdos firmados en el marco de Aladi cuyo objeto es alcanzar un desarrollo equilibrado y armónico entre los países miembros. Los ACE son considerados de última generación, dadas la apertura comercial y las concesiones arancelarias, a las cuales se suman otros temas (inversiones, servicios, cooperación tecnológica, complementación industrial, solución de controversias, etc.), a los que Solares Gaite considera como miniprocesos integrales en materia de comercio e integración (Solares Gaite, 2010, p. 278).

7 Actualmente la membresía de Mercosur incluye a Venezuela, país que se adhirió al bloque mediante el Protocolo de Adhesión de julio de 2012. Sin embargo, desde el 2017 el país se encuentra suspendido.

8 El artículo XXVIIIbis del GATT de 1994 prevé la reciprocidad y la ventaja mutua para las negociaciones arancelarias. Según el principio establecido, el miembro que solicite a otro miembro que reduzca sus aranceles respecto de determinados productos debe estar dispuesto a reducir sus propios aranceles respecto de los productos cuya exportación tenga interés para el miembro al que se le presenta la solicitud.

o bien, con la hipótesis que sustenta el paso de un tipo de regionalismo abierto basado en las preconizaciones de la Cepal, a uno de tipo poscomercial (Tussie, 2012).

En efecto, en 2004 la Decisión del Consejo de Mercado Común (CMC) n.º 45/04 creó el Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional (FOCEM), cuyo objetivo es contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas.

El FOCEM puede ser considerado un hito en el tratamiento de asimetrías, principalmente vía proyectos de infraestructura, salud, educación, desarrollo tecnológico e innovación. Su principal beneficiario, Paraguay, es a su vez uno de los miembros de Aladi de menor desarrollo económico relativo, y, por lo tanto, recibe un tratamiento especial y no recíproco, bajo el amparo de las disposiciones del sistema multilateral de comercio y de ambos esquemas de integración.

Es bajo este dinámico contexto bajo el que surge la necesidad de revisar la trayectoria de los procesos de integración con el fin de, en primer lugar, contribuir al debate teórico-conceptual en cuanto al trato de asimetrías, y, en segundo lugar, de rescatar elementos que permitan analizar el impacto de las políticas ya implementadas, a beneficio de los países miembros de menor desarrollo dentro de los dos esquemas de integración, durante la cuarta ola de integración regional.

III. Marco teórico/marco conceptual

Como antecedentes teóricos al debate sobre trato de asimetrías, autores como Krugman y Elizondo (1996) en la década pasada sostuvieron que el diseño de las políticas en

los países en desarrollo no ha contemplado los efectos en su propia geografía económica interna y tampoco han logrado tratar las brechas económicas y sociales entre ellos.

Asimismo, otros autores sostienen que, dentro de las posibles causas que no han permitido lograr mejores resultados en la reducción de asimetrías, son los propios procesos de integración regional los que pueden tener efectos de distribución inequitativa entre sus miembros (Venables, 2003, p. 30).

En Latinoamérica, el análisis y la evaluación sobre el desempeño de su economía durante las décadas de los 80 y 90 se basaron en el impacto de la apertura comercial en varias líneas de acción. Entre ellas, se encuentran los sistemas unilaterales como el Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias (SGP) y la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por sus siglas en inglés), los procesos de integración regional y las adhesiones como miembros de la OMC.

De esto se desprende que los efectos de la integración se han evaluado mediante la teoría de la integración económica, es decir, mayoritariamente a través de la perspectiva de creación y desviación del comercio (SELA, 2011). Por ende, el trato de asimetrías en la región ha estado históricamente ligado al ámbito comercial; esto en gran parte se debe a que la discusión fundamental de la integración económica en América Latina ha sido la cuestión del desarrollo (Bernal-Meza, 2000, p. 44) basado en el desempeño de su sector externo.

Con el fin de abordar la temática de las asimetrías, desde una perspectiva más amplia que la comercial, a continuación situamos la discusión dentro del campo de estudios sobre el regionalismo y, más específicamente, en las olas de integración regional. Es así que el paso de una ola a otra se puede explicar por una combinación de intereses, por un lado, y, por otro, por una mezcla de incentivos externos

e internos en un contexto histórico dado (Dabène, 2012). Bajo esta mirada, se establecen cuatro olas de integración en América Latina en el curso de su historia contemporánea.[9]

Para fines de este estudio, se rescata la cuarta ola de integración; durante esta etapa aproximativa que va desde inicios de la década del 2000 hasta el 2014, se dieron ciertas particularidades, es decir, se debate acerca del fin de una etapa económica liberal y un giro a una tendencia política de corte progresista. Este periodo es, por tanto, útil para explicar el relanzamiento de algunos de los procesos de integración regional sudamericanos, entre ellos el Mercosur (2004) y el impulso al *Plan de Acción* para los PMDER en el marco de Aladi (2009).

Asimismo, la transición de una tercera a una cuarta ola de integración, de tipo poscomercial, nos permite cuestionar los siguientes puntos:

1. Una concertación política bajo un modelo de integración renovado es la que permitió profundizar el trato de asimetrías en la agenda de la integración.
2. La existencia de puntos extremos o de difusión pudiesen haber dado lugar a políticas de distinto orden en cada bloque regional, ya sea de desarrollo, infraestructura o comercial. En otras palabras, dicha transición se evidenció en el paso de un tipo de integración negativa (eliminación de barreras al comercio) a una positiva, a saber, la introducción de políticas distributivas, sociales, educativas, entre otras.

En el mismo orden de ideas, otros autores introducen la discusión sobre nuevos tipos de regionalismo: regionalismo autonómico, Briceño Ruiz (2007, 2011); regionalismo poscomercial, Tussie (2012); regionalismo desarrollista, Hettne (2005); regionalismo poshegemónico, Sanahuja

---

9 Primera ola: 1950-1960. Segunda ola: 1970-1980. Tercera ola: 1990-2000. Cuarta ola: 2000-2010 (Dabène, 2012).

(2008), entre otros. Estos distintos modelos de regionalismo coinciden con algunas de las características de la cuarta ola de integración, al tiempo que aportan al debate con elementos de análisis sobre el tema del trato de asimetrías.

El surgimiento del FOCEM y del plan de acción de Aladi se pueden entender a través de elementos de análisis de los distintos tipos de regionalismo. A saber, entender el proceso de integración como un aprendizaje social, lo cual ha permitido la generación de nuevas normas (poscomerciales). Asimismo, también se pueden mencionar: la inclusión de actores renovados que se reivindicaron como protagonistas de los procesos de integración, formando nuevas alianzas (regionalismo poshegemónico); la relevancia de la cuestión social, es decir, actores con capacidad de influencia para generar nuevas normas que incluyeran aquellas para el tratamiento de asimetrías; y, finalmente, la particularidad de un esquema que permitiera contemplar las asimetrías por medio de políticas de apoyo con plazos mayores y excepciones a los programas de liberalización, al tiempo que mantuviera un esquema de integración comercial que aspira un mercado común (regionalismo autonómico).

Estas características ponen en evidencia el uso amplio del espectro teórico-analítico que forma parte de la integración regional latinoamericana. Al mismo tiempo, nos permiten observar que la integración como objeto de estudio continúa siendo un espacio en construcción, que se ha transformado acorde a las voluntades políticas de los gobiernos en turno. De aquello se desprende que la cuarta ola de integración regional no haya sido ajena a experimentar puntos de difusión, los que dieron como resultado programas de integración positiva (tratamiento de asimetrías).

IV. Asimetrías: conceptualización y tipología

El concepto de "asimetrías" es vasto, debido a su alcance y su ámbito de aplicación. A continuación, se toma una de las definiciones que podrían ser útiles a los objetivos de este estudio: "Las asimetrías son definidas como las disparidades de competitividades relativas que presentan los países dentro de un proceso de integración. Estas pueden referirse a una infinidad de aspectos, entre ellos, los recursos naturales, características geográficas, económicas, institucionales, entre otras" (Clemata y Barrere, 2008, p. 137).

Otras interpretaciones incorporan al concepto de "asimetrías" elementos como la cohesión social, las disparidades de evolución entre espacios subnacionales y, sobre todo, las diferencias entre países asociadas a los procesos de integración (Vaillant, 2007, p. 54).

Sin subestimar los esfuerzos más extensos sobre el concepto de "asimetrías" y con el fin de acotar el objetivo de estudio, se utilizará como aproximación conceptual "las diferencias en los niveles de desarrollo entre países o socios comerciales de un acuerdo de integración"[10].

Desde inicios del proceso de integración en la región latinoamericana, se reconocieron diferencias en los niveles de desarrollo de los países y socios comerciales, para lo cual fue necesario derivar en una clasificación de las asimetrías, incorporando diferentes elementos para su análisis. Es así que existen distintos enfoques, tanto en estudios del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), como por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

---

10 Dicha conceptualización es tomada de los propios acuerdos de integración Mercosur, Aladi (Tratado de Asunción (1991) y Tratado de Montevideo (1980), respectivamente.

Asimetrías estructurales

En términos amplios, las asimetrías estructurales se refieren a los factores que miden la capacidad de la economía de un país para beneficiarse de los procesos de integración. Por ejemplo, el tamaño de su economía, el nivel de ingreso, la dotación de infraestructura, las condiciones geográficas y la calidad de las instituciones. Estas asimetrías se pueden medir en términos de territorio, población, PIB, comercio intrarregional, coeficiente comercio intrabloque, moneda y poder de compra (Cepal, 2007, p. 9).

En el mismo orden de ideas, las asimetrías estructurales pueden medirse mediante el gasto, la distribución del ingreso o índices de pobreza (Cepal, 2007), o bien a través de otras variables, como necesidades básicas insatisfechas, acceso a la educación y demás servicios básicos.

Por su parte, el SELA argumenta que este tipo de asimetrías son las que se refieren al tamaño del mercado interno, a sus recursos naturales, al desarrollo de sistemas, existencia de clústeres y de cadenas de valor (SELA, 2011). Estas asimetrías son corregibles a través de políticas y acciones comunes tanto a nivel nacional como regional.

Asimetrías por políticas públicas

La Cepal (2007) sitúa a este tipo de asimetrías como aquellas que tienen efectos que traspasan las fronteras, que podrían ocasionarse por políticas que se adoptan de forma discrecional dentro de los procesos de integración regional. Otra de las problemáticas en torno a este tipo de asimetrías es la carencia de armonización y coordinación de políticas públicas que desde lo nacional se proyecten a nivel regional.

El enfoque del SELA incluye dos nuevos tipos de asimetrías por políticas: comerciales e institucionales.

Las comerciales se encuentran subdivididas en dos categorías:

1. Asimetrías por calidad de comercio: aquellas que pueden medirse a través de la participación de exportaciones totales de manufacturas o de medio y alto valor tecnológico.
2. Asimetrías por dependencia comercial: se expresan por el porcentaje de dependencia de los socios sobre el mercado regional, tanto como las dependencias comerciales bilaterales.

Las asimetrías institucionales, por su parte, están subdivididas en las siguientes:

a. Asimetrías de orden interno: son las asimetrías en la calidad de las instituciones relacionadas con el comercio y la administración de un acuerdo regional: aduanas, regulaciones sanitarias y fitosanitarias, mecanismos de compras públicas, etc.
b. Asimetrías de orden regional: son las asimetrías en el desarrollo de las instituciones comunitarias, que afectan principalmente a las economías de menor desarrollo relativo.

Las asimetrías por políticas públicas y comerciales son útiles para los fines de este trabajo, dado que estas se desprenden de las políticas que se implementan en los dos casos de estudio que forman parte de este análisis.

V. El tratamiento de asimetrías en los acuerdos de integración regional

El Mercosur

Desde su origen y sus objetivos iniciales, el Tratado de Asunción no ha incorporado el tratamiento de asimetrías de manera explícita, pero reconoce, en su artículo sexto, las diferencias de desarrollo puntuales para Paraguay y Uru-

guay. Dicho reconocimiento está previsto en sus Programas de Liberalización Comercial, el cual consiste en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados parte, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero.[11]

En un segundo momento, principalmente durante los gobiernos de Lula en Brasil y de Kirchner en Argentina en la década de los 2000, se dio el programa "Relanzamiento del Mercosur"[12], un parteaguas que marca un redireccionamiento de este bloque regional. En este sentido, el proceso integracionista se direccionó hacia un programa de convergencia estructural para tratar las asimetrías, integrando también nuevos lineamientos en lo que respecta a la integración productiva, derechos humanos, entre otros.

Con el relanzamiento del Mercosur, se iniciaron programas a favor de los países de menor desarrollo, de los cuales el más significativo es el FOCEM, creado a partir del reconocimiento explícito de las brechas entre los niveles de desarrollo de sus países miembros.

Este fondo se creó en el 2004 bajo la Decisión 45/04, pero entró en funcionamiento con la Decisión 18/05 del 2005. Sus objetivos son: financiar programas para la convergencia estructural; promover la cohesión social, en particular la de las economías menores y regiones menos desarrolladas; y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

El fondo contempla tres tipos de asimetrías para su tratamiento: las de caracteres económicos o estructurales; las de infraestructura y desarrollo regional o por políticas públicas; y las de carácter comercial. Es importante anotar además que el FOCEM tuvo una vigencia de 10 años, es

---

11 Artículo 6, Tratado de Asunción, 1991.

12 Decisión del Consejo de Mercado Común (CMC) n.º 16/01 del 2001.

decir que su primera fase tuvo fin en 2015. Sin embargo, su funcionamiento fue prorrogado por 10 años más. Se trata del FOCEM II, con vigencia a partir de 2016[13].

El FOCEM funciona con base en aportes no reembolsables de los Estados parte, según una contribución basada en su PIB histórico, de la siguiente manera: 27 % Argentina, 70 % Brasil, 1 % Paraguay y 2 % Uruguay.[14] De forma inversa, los fondos deben distribuirse según quién presenta proyectos: 48 % para Paraguay, 32 % para Uruguay, 10 % para Argentina y 10 % para Brasil, lo cual en total bordea 127 millones de dólares anuales de presupuesto.

El FOCEM contempla cuatro tipos de programas:

1. un programa de convergencia estructural con obras de infraestructura para la integración;
2. Desarrollo de la Competitividad, que incluye proyectos de integración productiva, de generación de capacidades y reconversión productiva;
3. proyectos de desarrollo social, en especial en zonas fronterizas, para promover la cohesión social. Incluye proyectos relacionados con la salud, educación, vivienda y combate a la pobreza; y
4. Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración, el cual se refiere a proyectos de mejora de su estructura institucional y de la profundización del proceso de integración.

---

13 Cabe señalar que la segunda fase del FOCEM fue aprobada en 2016 por los gobiernos de Paraguay y Uruguay, faltando en 2017 las ratificaciones nacionales de Brasil y Argentina.

14 Con el ingreso de Venezuela al bloque, inició un periodo de mayor complejidad en cuanto a los porcentajes de participación para el FOCEM. Esto ha sido discutido en el seno del Consejo de Mercado Común (CMC), así como en el de los más altos representantes del Mercosur; sin embargo, dado que Venezuela aún no ha incorporado la totalidad del acervo normativo mercosureño, los porcentajes de participación no han sido definidos de manera oficial.

Al finalizar la primera fase del FOCEM en 2016, se llevaron a cabo 43 proyectos, de los cuales 6 se encuentran finalizados y 37 en etapa de ejecución. Otros 6 proyectos se encuentran en análisis, tanto por la Unidad Técnica como elevados al CMC[15].

La Aladi

El Tratado de Montevideo de 1980 (TM80) constituyó como miembros de la Aladi a 12 países.[16] En efecto, el tratamiento de asimetrías ha sido parte de la agenda de Aladi desde sus inicios. El marco normativo del TM80 prevé la diferenciación en el tratamiento de los mecanismos de alcance parcial y regional para los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo (PMDER).

Dicho tratamiento se traduce principalmente en el Sistema de Apoyo a los PMDER, definido en el capítulo III del TM80, el cual tiene como propósito establecer mejores condiciones para la participación de dichos países en el proceso de integración económica, bajo principios de cooperación comunitaria y de no reciprocidad.

Dentro de este sistema, se contemplan dos estrategias de acción: programas de cooperación para el desarrollo, y la promoción de apertura de mercados a través de acuerdos comerciales.

El programa de cooperación (2011-2014) se centra en cumplir el establecido Plan de Acción aprobado mediante resolución 68 del 2009. El objetivo principal de este programa es reducir las asimetrías en los procesos de construcción de *Espacios de Libre Comercio*, es decir, en la generación

---

15 Informe FOCEM, diciembre 2015.

16 Chile, Cuba, México, Venezuela, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia, y posteriormente se adhirieron Nicaragua y Panamá, bajo un fundamento de corte comercial principalmente y cuyo fin fue el establecimiento de un mercado común latinoamericano.

de espacios más favorables para la superación de factores endógenos y exógenos que dificultan su inserción comercial en la región.

Este contempla un componente por país y un componente común para los PMDER. El último tiene como fin apoyar el mejoramiento de la productividad y complementariedad económica de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y la capacitación de actores competentes en la materia. Los cuatro ejes temáticos son: complementariedad y gestión económica; apertura, preservación y acceso efectivo a los mercados; mejoramiento del transporte y logística; y fortalecimiento institucional.

En lo que respecta a la promoción de apertura de mercados, las políticas se instrumentan en los Acuerdos de Alcance Regional y los de Alcance Parcial. En ellos se establecen "tratamientos diferenciales" en algunas áreas, Nómina de Apertura de Mercados (NAM), norma sobre preservación de las preferencias, eliminación de las restricciones no arancelarias y aplicación de salvaguardias en casos justificados.

VI. Metodología

La metodología para este trabajo se basa, en primer lugar, en una revisión de la literatura que abarca el estado del arte sobre la integración regional, así como la conceptualización de las asimetrías. Ambas constituyen la sección de marco teórico y conceptual, las mismas que permiten entender los campos de acción sobre las experiencias en el tratamiento de asimetrías en los acuerdos de integración regional en los dos casos de estudio.

En segundo lugar, se comparan dos políticas pertenecientes respectivamente al Mercosur y la Aladi, de las cuales se mide al menos un indicador de cada una, con miras a identificar la posible evolución en cuanto a las asimetrías

por políticas públicas y comerciales entre países miembros, como resultado de los procesos de integración regional propiamente dichos.

Para el caso de la Aladi, se mide la evolución del comercio intrarregional para los tres países de menor desarrollo económico relativo (PMDER): Bolivia, Ecuador y Paraguay. Esto con miras a observar el tratamiento brindado en el ámbito comercial para la disminución de dichas asimetrías.

Finalmente, para el caso del Mercosur, se analiza, por un lado, la calidad de la infraestructura, y, por otro, los niveles de inversión pública en esta área. A partir de ello, se desprende un breve análisis sobre la participación en inversión derivada del FOCEM y una posible creación de bienes públicos regionales en sus dos principales beneficiarios: Uruguay y Paraguay.

VII. Análisis y discusión de datos

Para la medición de asimetrías estructurales en América Latina, se parte de la base de análisis de Cepal para el establecimiento de políticas de tratamiento a nivel de las instituciones regionales. Es así que, al observar la siguiente tabla, se puede apreciar una correlación importante entre los tres primeros indicadores estructurales (PIB, superficie y población), donde la superficie y la población han determinado en gran manera la producción de los distintos países analizados. Sin embargo, al tomar un indicador más fino, como el PIB per cápita, se observa que las diferencias son más reducidas en términos de productividad; en el caso de Panamá y Uruguay, se puede apreciar incluso que poseen los PIB per cápita más altos de la región después de Chile.

Esta diferencia en la consideración de los indicadores es importante para comprender el enfoque que toman los diferentes organismos de integración al abordar las políticas para el tratamiento de asimetrías. Por ejemplo, la Aladi

considera principalmente al PIB per cápita e indicadores comerciales, en tanto que el Mercosur privilegia los indicadores estructurales; y esto explica parcialmente la exclusión de Uruguay del Sistema de Apoyo a los PMDER de parte de la Aladi.

Cuadro 1. Indicadores estructurales y de productividad en América Latina

	Indicadores estructurales			Indicador de productividad
	PIB en 2016 (miles de millones de USD)	Superficie (miles de km2)	Población en 2016 (millones de personas)	PIB per cápita PPA en 2015 (USD)
Argentina	545,8	2780	43,8	17,297
Bolivia	33,8	1098	10,9	6.476
Brasil	1796,2	8515	207,6	14.455
Chile	247	756	17,9	22.145
Colombia	282,5	1141	48,6	12.988
Cuba	–	109	11.5	19.950
Ecuador	97,8	283	16.4	10.718
México	1046	1964	127,5	16.502
Panamá	55,2	75	4	20.885
Paraguay	27,4	406	6,7	8.644
Perú	192,1	1285	31,7	11.672
Uruguay	52,4	176	3,4	19.952
Venezuela	370,1	916	31,5	15.603

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2016 UNDP, Banco Mundial.

Apoyo técnico comercial a los países de menor desarrollo relativo en la Aladi

Bajo un análisis preliminar de la estructura de exportaciones de los países de menor desarrollo económico relativo que son miembros de la Aladi, se presentan dos perfiles diferentes. Por un lado, una integración comercial intrarregional fuerte, como en el caso de Paraguay y Bolivia, que muestran una relación comercial muy importante con sus socios del Mercosur, y esencialmente con el mercado brasileño; y, por el otro, una estructura de exportaciones más orientada hacia los mercados externos, como Estados Unidos y Europa en el caso de Ecuador. Para ilustrar este caso, podemos apreciar que las exportaciones ecuatorianas a los miembros de la Aladi en 2016 alcanzaban apenas el 27,2 % de sus exportaciones totales.

Los procesos de integración han significado una vinculación comercial más fuerte para los países mejor integrados, por aspectos de proximidad geográfica con mercados más grandes y en función de su estructura productiva. En 2016, Bolivia y Paraguay concentraban de manera importante sus exportaciones a los países del Mercosur, alcanzando un 50,5 % y 47,7 % de sus exportaciones totales respectivamente.

La alta correlación que muestra la estructura de exportación de los PMDER con la proximidad geográfica con mercados grandes de la región sugiere que los incentivos a una integración regional más profunda deben pasar por un análisis de complementariedad de la demanda y la interconexión en infraestructura con mercados cercanos.

En el caso de Bolivia, es pertinente remarcar que las políticas de tratamiento de asimetrías de corte comercial que promueve la Aladi, junto con el lanzamiento del proceso de integración del país al Mercosur, han fortalecido los lazos comerciales y han creado una conexión entre su política de desarrollo a través de la exportación de sus recursos naturales y su diplomacia comercial.

Énfasis en las asimetrías estructurales en el FOCEM

En el caso del FOCEM, sus acciones se orientan fundamentalmente a apoyar la convergencia estructural y a incrementar la competitividad de las economías menores del bloque (Uruguay y Paraguay).

La participación del FOCEM en la inversión pública en infraestructura en Paraguay es significativa en el periodo de análisis (2008-2012), la cual alcanzó un promedio de 9,5 %. En el caso de Uruguay, el aporte del FOCEM alcanzó el 4,4 %, lo cual también se podría considerar como una fuente de apoyo importante en los avances alcanzados en los años recientes en términos de infraestructura.

Los niveles de inversión en infraestructura continúan siendo bajos en los países del Mercosur y, de manera general, en América Latina. Observando en detalle a las economías más pequeñas del Mercosur, Uruguay mantiene un nivel similar al promedio latinoamericano (2,2 % del PIB), mientras que en Paraguay se observa una tendencia creciente de la inversión pública, que alcanza un pico en 2014 con 6,15 % del PIB.

A pesar de esta constatación, en Paraguay no se observa una mejora significativa en términos de calidad de sus infraestructuras públicas (medidas a través del indicador de desempeño logístico del Banco Mundial).[17] Esto desprende varias cuestiones sobre la eficiencia del gasto público y, fundamentalmente, acerca de la gestión de los proyectos que se ejecutan en territorio paraguayo.

---

17 El índice de desempleo logístico proporciona datos ampliados sobre el rendimiento y las limitaciones de la cadena de suministro en más de 100 países, lo que incluye información sobre el tiempo, la distancia y la confiabilidad, y calificaciones sobre la calidad de la infraestructura nacional, servicios y agencias fronterizas.

VIII. Conclusiones

Este trabajo parte de la necesidad de ampliar el espectro analítico sobre el vínculo entre integración profunda y reducción de asimetrías en los acuerdos de integración regional. Es decir que, si persiste una tendencia a la inversa en los dos procesos analizados, esta podría dificultar el avance y cumplimiento de sus objetivos.

Dentro de la discusión sociológica, el resultado de los datos analizados en este trabajo aporta ciertas luces acerca de la inequitativa distribución de los beneficios de la integración, la cual repercute principalmente en problemas sociales derivados de la falta de inversión en infraestructura para mejorar la calidad de vida de los socios más vulnerables dentro de la integración regional. Asimismo, en el ámbito comercial, una política de apoyo técnico y en infraestructura para tratar este tipo de asimetrías es clave, pues las mejoras logísticas en el comercio brindarían externalidades positivas a nivel socioeconómico.

Del análisis de datos, se puede desprender que los flujos comerciales intrarregionales de los países pequeños, que se encuentran bien integrados al bloque mercosureño (Bolivia y Paraguay), mostraron un repunte en el periodo analizado, mientras que los mercados de exportación, en el caso de Ecuador, continúan concentrados fuera de la región, a pesar de las preferencias otorgadas en la Aladi. Esto nos lleva a pensar que las políticas de esta asociación no han repercutido en un aumento del comercio intrarregional de este país, dado que los efectos gravitacionales de la proximidad geográfica con mercados relevantes en los flujos comerciales continúan siendo más importantes.

Al analizar los avances del FOCEM en sus proyectos de inversión en infraestructura, se evidencia un aumento significativo de proyectos de interconexión, particularmente en Paraguay. Sin embargo, se requiere de un proceso de maduración para el aprovechamiento pleno de estas nuevas estructuras.

Dentro de la discusión de la integración regional, se debe anotar que la concepción del trato de asimetrías es muy distinta en cada bloque: el Mercosur preconiza un enfoque desarrollista, mientras que la Aladi posee una orientación de profundización del comercio con miras a una convergencia. En ese sentido, se sostiene que el tratamiento preferencial para los PMDER ha servido para insertarse en el comercio regional, pero no promueve objetivos de integración más profundos.

En función de las diferencias estructurales, se puede confirmar el menor desarrollo relativo de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. Sin embargo, la Aladi no considera a Uruguay dentro de los PMDER, lo que abre la discusión sobre la metodología que ampara esta definición en este bloque de integración regional.

Desde una visión crítica de la gestión del FOCEM, se evidencia una falta de ejecución de sus proyectos, dada por una insuficiente capacidad institucional. Sumado a esto, no se ha avanzado en establecer mecanismos institucionalizados para medir su impacto. Únicamente existen procesos de auditoria para constatar el uso de los recursos. Estas falencias deslegitimizan a los procesos de integración y el avance en el cumplimiento de sus objetivos.

Por otro lado, durante la cuarta ola de regionalismo, es decir, en el periodo de concertación de los gobiernos progresistas, si bien hubo una voluntad política para impulsar la integración, los socios más grandes priorizaron una política comercial proteccionista con un enfoque de desarrollo endógeno, lo que tuvo una incidencia en los procesos de integración regional comercial.

Dados los resultados del análisis de datos, es posible afirmar que, si bien la integración poscomercial permitió tratar la problemática de las asimetrías en ambos esquemas de integración (a través de la generación de bienes públicos regionales en el caso del Mercosur), en el caso de Aladi, los puntos de difusión (baja generación de comercio

intrarregional) han dado como resultado prioridades de política de distinto orden, lo que limita una posible convergencia comercial.

Finalmente, varios de los cuestionamientos actuales parten de la idea de un regionalismo poscomercial. Esto quiere decir que, si los cronogramas de desgravación ya se han cumplido –por ejemplo, en Aladi el 82 % de las partidas se encuentran libres de aranceles–, surge la pregunta: ¿qué viene después de la liberación comercial vía los acuerdos regionales de integración?

Bibliografía

Alexander, G. L. y Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

Bernal-Meza, R. (2000). *Sistema mundial y Mercosur: globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano.

Bhagwati, J. (1995). "Trade Liberalization and 'Fair Trade' Demands: Addressing the Environmental and Labor Standards Issues". *World Economy*, (18), pp. 745-759.

Briceño Ruiz, J. (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe: procesos históricos y realidades comparadas*. Mérida, Venezuela: Publicaciones Vicerrectorado Académico CODEPRE.

Briceño Ruiz, J. (ed.). (2011). *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires: Editorial Teseo.

Bouzas, R. (2003). "Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del Mercosur". Trabajo preparado para

el seminario global y local "El desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo.

Bouzas, R. *et al*. (2008). *Asimetrías en el Mercosur: ¿impedimento para el crecimiento?* Montevideo: Red MERCOSUR.

Clemata, F. y Barrere, G. (2008). "Asimetrías y convergencia en el marco de la Aladi". *Cuaderno de Economía de la Universidad Católica de Uruguay.* Montevideo: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Empresariales.

Dabène, O. (2012). "Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind". Ensayo presentado en el *2012* Congress of the Latin American Studies Association (LASA). Panel "Waves of change in Latin America. History and Politics", San Francisco, 25 May.

Giordano P. *et al*. (2004). "El tratamiento de asimetrías en los acuerdos de integración regional". Buenos Aires: BID-INTAL-Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.

Hettne, B. (2005). "Beyond the 'New Regionalism'". *New Political Economy*, 10 (4), pp. 543-571.

Keck, A. y Low, P. (2004). "Special and Differential Treatment in the WTO: Why, When and How?". *Staff Working Paper* ERSD-2004-03. Ginebra: World Trade Organization, Economics Research and Statistics Division.

Krugman P. y Elizondo R. (1996). "Trade policy and the Third World Metropolis". *Journal of Development Economics*, 49 (1), pp. 137-150.

Lima, M. (2007). *Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur.* Santiago de Chile: Cepal.

Lorenzo, N. (2006). *Situación actual y perspectivas del MERCOSUR*. Madrid: Fundación CILAE: Centro de Investigación Latinoamérica- Europa, Nota técnica NT/03/06.

Quenan, C. (2006). "Régionalisme en Amérique Latine: concurrence et convergence de projets". *Questions internationales*, (14), pp. 36-46.

Riggirozzi, P. y Tussie. D. (2012). "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America". En *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism,* pp. 1-16. Dortrecht, Holanda: Springer.

Sanahuja, J. (2013). "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur". *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012,* pp. 19-72.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe-SELA (2011). *Las asimetrías en los procesos de integración de América Latina y el Caribe.* Caracas: SELA.

Solares Gaite, A. (2010). *Integración. Teoría y procesos. Bolivia y la integración*. La Paz.

Terra, M. (2008). "Asimetrías en el Mercosur: ¿un obstáculo para el crecimiento?". En Bouzas *et al*. *Asimetrías en el Mercosur: ¿impedimento para el crecimiento?,* pp. 2-30. Montevideo: Red MERCOSUR.

Vaillant, M. (2007). *Convergencias y divergencias en la integración sudamericana*. Santiago de Chile: Cepal.

Varsky, H. (2011). *Programa de Integración Productiva del MERCOSUR.* Caracas: SELA.

Venables, A. (2003). "Winners and Losers from Regional Integration Agreements". *The Economic Journal*, 113 (490), pp. 747-761.

Acerca de los autores

Juan José Abad Godoy

Candidato a doctor en Economía (Université Sorbonne Nouvelle Paris 3 en Francia) con una especialidad en integración financiera regional. Posee un máster en Economía Internacional y Desarrollo (universidad Pierre Mendès-France de Grenoble) y es economista de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Se ha especializado en el ámbito macroeconómico y financiero de América Latina trabajando desde diferentes instituciones del sector público en Europa y Ecuador, y además ha brindado asesoramiento a gobiernos desde la banca de inversión en París.

Marcela Belardo

Licenciada en Ciencia Política (UBA), magíster en Epidemiología, Gestión y Políticas de Salud (UNLA) y doctora en Ciencias Sociales (UBA). Realizó su posdoctorado en el Instituto de Medicina Social de la Universidad do Estado de Río de Janeiro (IMS-UERJ) con una beca otorgada por Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ). Es investigadora asistente del Conicet con sede en la Universidad Nacional de José C. Paz de Argentina. Es profesora de la Facultad de Derecho (UBA) y de cursos de maestría y doctorado en universidades públicas del país. Participa en diferentes grupos de investigación en el Instituto Gino Germani y Facultad de Derecho (UBA)

y de FLACSO Argentina. Su campo disciplinar es la salud colectiva con énfasis en la interfaz entre ciencia, evidencia y políticas públicas: legitimación de evidencias y *expertise* para formulación de políticas, biomedicina y racionalidades médicas y epidemiológicas y diseño de políticas de salud. También trabaja en el campo de la salud internacional.

Daniele Benzi

Doctor en Ciencia, Tecnología y Sociedad (Universidad de Calabria) y maestro en Estudios Latinoamericanos (Universidad Nacional Autónoma de México). Ha sido profesor en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador, la Universidad Central del Ecuador y la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, en Quito. Actualmente es profesor visitante de la Universidade Federal da Bahia, Brasil. Es autor de *ALBA-TCP. Anatomía de la integración que no fue* (Imago Mundi, 2017).

Lincoln Bizzozero Revelez

Doctor en Ciencia Política (Universidad Libre de Bruselas, Bélgica), especialización en Derecho Internacional (Universidad Libre de Bruselas). Es profesor titular del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UdelaR). Posee dedicación total para el Proyecto Relaciones Externas del Mercosur por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (UdelaR). Es investigador del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay.

Mercedes Isabel Botto

Doctora en Ciencias Políticas (Instituto Universitario Europeo, IUE, Florencia, Italia). Es profesora regular en la UBA y DLACSO e investigadora del Conicet. Desde 2017 ejerce el cargo de directora del Instituto de Investigaciones de Ciencias Sociales de América Latina (IICSAL). Además, ha publicado numerosos artículos en revistas nacionales e internacionales y es autora de libros como *ALCA-Cumbres de las Américas* (Buenos Aires: Biblos, 2004); *Saber y política en América Latina* (Buenos Aires, Prometeo, 2007)*; Research and International Trade Policy Negotiations* (Nueva York: Routledge, 2008); y *La Integración Regional en América Latina: Quo Vadis?* (Buenos Aires: Eudeba, 2015).

José Briceño Ruiz

Doctor en Ciencia Política (Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence, Francia). Es titular de una Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de Durham (Inglaterra) y de un DEA en Ciencia Política Comparada del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence – IEP Aix (Francia). Es profesor-investigador del Centro de Estudios de América Latina y el Caribe (CIALC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Entre 2017 y 2018 fue profesor de la Universidad Cooperativa de Colombia-sede Bogotá. Entre 2013 y 2017 fue profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes, en Venezuela. Ha sido profesor invitado en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad de Buenos Aires, la Universidad de San Pablo, Aoyama Gakuin University en Tokio y la Universidad de Sonora en México. Actualmente es editor regional de Latin American Policy. Es autor y editor de varios

libros sobre integración latinoamericana y sus artículos han sido publicados en revistas académicas en América, Europa, África y Asia.

Ana Lía del Valle Guerrero

Doctora en Geografía (Universidad Nacional del Sur, UNS), licenciada y profesora en Geografía (UBA) y magíster en Políticas y Estrategias (UNS). Es directora del proyecto "Geopolítica y territorio. Procesos territoriales emergentes en la articulación local-global en América Latina" (2018-2021). Es docente de grado de Geografía de América y de posgrado de Geografía y Organización Política. Es miembro titular del Comité Académico de Desarrollo Regional de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (CADR-AUGM). Su área de experticia es la geopolítica de la energía.

Cleber Batalha Franklin

Professor Associado da Universidade Federal de Roraima (UFRR), doutor em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional (Universidade de Brasília, UnB), mestre em Ciências Políticas (Universidad de Los Andes, ULA) e licenciado em Ciências Sociais (Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF).

María Agustina Frisch

Maestranda en Sociología Económica (Universidad de San Martín), y licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires). Es coordinadora de proyectos especiales en la

Universidad de San Andrés. Participó de una serie de congresos tales como ALAS 2017, ALACIP 2017, Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, y el II Congreso Nacional de Estado y Políticas Públicas (2017, FLACSO) y en la publicación en la revista académica *Temas y Debates*. Participó en proyectos de investigación sobre integración regional en el PECIR, FLACSO.

Roberto Goulart Menezes

Doutor em Ciência Política (Universidade de São Paulo), professor associado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e Professor visitante da Johns Hopkins University (EUA), professor dos Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (IREL/UnB) e em Ciências Sociais – Estudos Comparados sobre as Américas (ICS/UnB). Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos Sobre os Estados Unidos (INCT-INEU).

Flavia Guerra Cavalcanti

Doctora en Relaciones Internacionales (Pontificia Universidad Católica del Río de Janeiro, PUC-Rio, IRI), maestra en Ciencias Políticas (UFRJ) y licenciada en Comunicación Social (UFRJ). Actualmente es profesora y coordinadora del curso de Relaciones Internacionales de la UFRJ. Es coordinadora del eje "Desafíos para la integración regional" del Foro Universitario del Mercosur. Sus intereses y líneas de investigación son la integración regional, el poscolonialismo y las migraciones.

Diego Hernández Nilson

Docente del Programa de Estudios Internacionales en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay). Es coordinador del Observatorio de Política Exterior Uruguaya. Es autor de varios artículos y capítulos de libros sobre regionalismo y política exterior y columnista del semanario *Brecha*.

María Belén Herrero

Licenciada en Sociología (UBA) y doctora en Ciencias Sociales (UBA), se ha especializado en Epidemiología (UNC). Es investigadora del Conicet con sede en el Área de Relaciones Internacionales FLACSO, Argentina. Participa en proyectos de investigación en el IIGG-UBA, el CIECS y en la UNL. Es docente de maestría y doctorado en universidades públicas y privadas y otras instancias de formación a nivel regional. Ha sido coordinadora del GT Regional de Salud Internacional (CLACSO), investigadora en CEDES, consultora para el Programa Nacional de Tuberculosis, BID, OPS, entre otros.

Jorge Leal

Sociólogo, doctor (Universidad de Granada, España) y magíster (Universidad de la República, Uruguay). Es profesor de cursos de grado y posgrado en el área de Metodología de la Investigación Social e investigador en el Departamento de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte de la Universidad de la República (Uruguay). En dicho departamento investiga en la línea sobre transformaciones productivas, empleo y desarrollo territorial, con atención en cuestiones vinculadas a la política pública de desarrollo,

las desigualdades territoriales y el empleo. Además cumple funciones como cocoordinador el Grupo de Trabajo de CLACSO "Neoliberalismo, desarrollo y políticas públicas".

Jorgelina Loza

Socióloga (UBA), magíster en Sociología de la Cultura (UNSAM) y doctora en Ciencias Sociales (UBA). Ha realizado estancias de investigación doctoral en El Colegio de México y en el Ibero-Amerikanisches Institut de Berlín. Actualmente es investigadora asistente del Conicet de Argentina, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA. Es docente de grado y posgrado en Universidad de Buenos Aires, FLACSO Argentina y New York University Buenos Aires. Sus temas de interés se refieren a procesos organizativos, identidades, procesos de regionalización y género.

Marco Narea

Máster en Relaciones Internacionales (Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador).

Bárbara Carvalho Neves

Estudiante de Doctorado y maestra en Relaciones Internacionales por el Programa de Posgrado San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) y graduada en Relaciones Internacionales (Universidad de Estadual Paulista). Es investigadora del Laboratorio de Nuevas Tecnologías de Investigación en Relaciones Internacionales (LANTRI), de la Red de Investigación en Regionalismo e Integración

(REPRI), y del Observatorio de Regionalismo (ODR). Su interés es la política exterior brasileña, el regionalismo y la infraestructura.

Evaristo Nunes de Andrade Júnior

Mestre em Relações Internacionais (Universidade de Brasília). Bacharel em Direito (Universidade Federal de Sergipe) e Pesquisador do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (NEL/IREL/UnB).

Nicolás Pose

Docente e investigador en el Programa de Estudios Internacionales y en el Departamento de Ciencia Política, ambos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay). Doctorando en Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República), magíster en Economía Política Internacional (London School of Economics and Political Science, Chevening Alumni), graduado con distinción, y diplomado en Estudios Internacionales (Universidad de la República). Su trabajo se centra en el campo de la economía política internacional, en donde estudia las reconfiguraciones de las reglas y los espacios de gobernanza económica mundial y la inserción de los países latinoamericanos en ellos. Ha publicado en revistas como *Journal of Public and International Affairs*, *Desafíos, Revista Diplomática y Desemvolvimento em Debate*, entre otras, así como varios capítulos en libros especializados. Su trabajo ha sido premiado por la Asociación Uruguaya de Ciencia Política y el Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay.

Alberto Rocha Valencia

Doctor (Universidad de París VIII, Francia), profesor investigador titular C y jefe del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericano-DEILA, profesor de la Licenciatura en Relaciones Internacionales del Departamento de Estudios Internacionales, profesor de la Maestría en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación (énfasis en ALC y UE) del Centro Universitario en Ciencias Económicas y Administrativas, profesor de la Maestría y Doctorado en Ciencias Políticas del Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores-SNI, CONACYT, México, miembro e integrante del Comité de Coordinación del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa-GRIDALE, del Centro de Pensamiento Global-CEPEG de la Universidad Cooperativa de Colombia e integrante del Consejo Asesor de la revista *Geopolítica(s)* (Universidad Complutense de Madrid), del Consejo Científico de la revista *Anuario Latinoamericano, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* (Universidad María Curie Sklodowska), del Comité Editorial de la revista *Estudios Latinoamericanos* (Universidad Nacional Autónoma de México), del Consejo Editorial de la revista *Contextualizaciones* (Universidad de Guadalajara), entre otras. Sus dominios de trabajo en docencia e investigación se centran en ciencia política, política internacional, integración regional y globalización.

Ignacio Mariano Sabbatella

Licenciado en Ciencia Política, magíster en Investigación en Ciencias Sociales y doctor en Ciencias Sociales (UBA). Actualmente es investigador asistente de Conicet, con sede

en el Instituto de Investigaciones Gino Germani. También es investigador asociado en el área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina.

Miguel Serna Forcheri

Licenciado en Sociología (Departamento de Sociología de la Universidad de la República), doctor en Ciencia Política, especialización en Política Comparada e Integración Latinoamericana (Universidad Federal de Rio Grande del Sur, Brasil). Es investigador nivel II del Sistema Nacional de Investigadores, Uruguay. Es profesor agregado con dedicación total de la Universidad de la República. Ha recibido el Premio Pablo Neruda, Cátedras Latinoamericanas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad de París 3 (2017). Fue becario CLACSO del programa Élites, políticas fiscales y privilegios en América Latina (2017-2018) y del programa Gobiernos progresistas en la era neoliberal (2006-2008). Recibió el Premio Mejor Tesis en Ciencia Política (2003) de la Asociación Nacional de Posgrado en Ciencias Sociales de Brasil. Es editor de libros, artículos y publicaciones a nivel latinoamericano e internacional. Es miembro del Comité Directivo ALAS (2017-2019) y presidente del Colegio de Sociólogos del Uruguay (2017-2019).

Pamela Torres Castillo

Actualmente candidata a doctora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL), Université Sorbonne Nouvelle Paris 3. Además, cuenta con máster en Asuntos Públicos (Instituto de Estudios Políticos de París, Sciences Po). Ha realizado investigación sobre las relaciones entre América Latina y la Unión Europea, especialmente en lo que se refiere a la cooperación económica y

comercial, así como sobre los acuerdos de integración regional en Latinoamérica. Además, ha trabajado en el área de negociaciones comerciales internacionales y es docente en las cátedras de Política Comercial, Política Internacional y Teorías de Relaciones Internacionales en Ecuador y en Francia.