

# anuario latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

vol. 1/2014

## **América Latina:**

cambios a nivel regional  
y en su inserción internacional

**anuario**  
**latinoamericano**  
CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

**ANUARIO LATINOAMERICANO – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales** es una revista arbitrada, publicada por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska en Lublin, Polonia. La revista aparece dos veces al año, en junio y diciembre, en versión impresa y en línea. Las contribuciones recibidas son sometidas a la evaluación de expertos según el sistema de doble anonimato (double-blind peer review).

#### **DIRECTORA**

Katarzyna Krzywicka

#### **CONSEJO CIENTÍFICO**

Manuel Alcántara Sáez, Universidad de Salamanca, España  
Victor Alarcón Olguín, Universidad Autónoma Metropolitana, México  
Martha Ardila, Universidad Externado de Colombia, Colombia  
Raúl Benítez Manaut, Universidad Nacional Autónoma de México, México  
Peter Birle, Ibero-Amerikanisches Institut, Berlín, Alemania  
Klaus Bodemer, GIGA Institut für Lateinamerika-Studien, Hamburg, Alemania  
José Briceño Ruiz, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela  
Daniel Buquet Corleto, Universidad de la República de Uruguay, Uruguay  
Marcin Florian Gawrycki, Uniwersytet Warszawski, Polonia  
Renée Fregosi, Université de Paris III, Sorbonne Nouvelle, Francia  
Shiguenoli Miyamoto, Universidade Estadual de Campinas, Brasilia  
Maria de Monserrat Llairó, Universidad de Buenos Aires, Argentina  
Marek Pietraś, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Polonia  
Alberto Rocha Valencia, Universidad de Guadalajara, México  
Héctor Luis Saint-Pierre, Universidade Estadual Paulista, Brasilia  
Wojciech Sokół, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Polonia  
Magdalena Śniadecka-Kotarska, Uniwersytet Łódzki, Polonia

#### **CONSEJO DE REDACCIÓN**

Paweł Trefler – Secretario de Redacción  
Michał Stelmach – Editor Asociado

#### **REDACCIÓN LINGÜÍSTICA**

Maria Ochab – Coordinadora  
David Jervis  
María de Monserrat Llairó  
Helena Beatriz Xavier Lourenço

#### **DIRECCIÓN**

Plac Litewski 3, oficina núm. 119, 20-080 Lublin, Polska  
tel. (48-81) 537 60 29, tel./fax (48-81) 537 60 20  
e-mail: [anuario.latinamericano@umcs.pl](mailto:anuario.latinamericano@umcs.pl)  
[www.anuario-latinamericano.umcs.pl](http://www.anuario-latinamericano.umcs.pl)

# anuario latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

vol. 1/2014

ISSN 2392-0343



WYDAWNICTWO UNIwersYTETU MARIi CURIE-SKŁODOWSKIEJ  
LUBLIN 2014

**DISEÑO DE PORTADA**

Krzysztof Rumowski

**DIAGRAMACIÓN**

Agnieszka Muchowska

**IMPRENTA**

„Elpil”, ul. Artyleryjska 11, 08-110 Siedlce

© Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014

**ISSN 2392-0343**

Tiraje 150 ejemplares

**EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD MARIA CURIE-SKŁODOWSKA**

20-031 Lublin, ul. Idziego Radziszewskiego 11

tel. + 48 81 537 53 04

[www.wydawnictwo.umcs.lublin.pl](http://www.wydawnictwo.umcs.lublin.pl)

e-mail: [sekretariat@wydawnictwo.umcs.lublin.pl](mailto:sekretariat@wydawnictwo.umcs.lublin.pl)

Distribución: tel./faks +48 81 537 53 02

Librería virtual: [www.wydawnictwo.umcs.edu.eu](http://www.wydawnictwo.umcs.edu.eu)

e-mail: [wydawnictwo@umcs.eu](mailto:wydawnictwo@umcs.eu)

## Índice

Editorial .....	9
-----------------	---

### Dossier

#### **América Latina: cambios a nivel regional y en su inserción internacional**

Presentación.....	13
-------------------	----

*Martha Ardila, Katarzyna Krzywicka*

Algunas reflexiones sobre la integración latinoamericana a la luz de la integración europea .....	17
--	----

*Antonio Colomer Viadel*

Las políticas públicas de memoria y la integración latinoamericana: el Grupo Bicentenario.....	25
---	----

*Georg T. A. Krizmanics*

¿Sur-Sur contra Norte-Sur? La política brasileña extraregional bajo la presidencia de Lula da Silva (2002–2011) .....	45
--	----

*Klaus Bodemer*

La emergencia de los BRICS: Brasil y Sudáfrica en las relaciones Sur-Sur .....	71
---	----

*Carlos Alfredo da Silva*

México y Colombia, más cambios que continuidades en su inserción internacional. A propósito de potencias regionales con diferente rango .....	89
---	----

*Martha Ardila*

### Artículos y ensayos

Geopolítica del gas en Sudamérica.....	107
--	-----

*Ana Lía del Valle Guerrero*

Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad en el ámbito de la Organización de Estados Americanos .....	127
---	-----

*Paweł Trefler*

índice	Muros y vallas contra la sociedad de bienestar . . . . .	143
	<i>Aneta de la Mar Ikonómova</i>	
	El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada . . . . .	155
	<i>Pablo Bulcourf, Enrique Gutiérrez Márquez, Nelson Cardozo</i>	
	Información para los autores. . . . .	185
	Guidelines for authors . . . . .	187
	Informacja dla autorów . . . . .	189

## Content

Editorial .....	9
-----------------	---

### Dossier

#### Latin America: changes at the regional level and in its international insertion

Presentation .....	13
--------------------	----

*Martha Ardila, Katarzyna Krzywicka*

Some reflexions on the Latin American integration in the light of the European integration.....	17
---	----

*Antonio Colomer Viadel*

The politics of public memory and the Latin American integration: the Bicentenary Group .....	25
---	----

*Georg T. A. Krizmanics*

South-South against North-South? The Brazilian extraregional policy under the presidency of Lula da Silva (2002-2011) .....	45
---	----

*Klaus Bodemer*

The emergence of the BRICS: Brazil and South Africa in the South-South relations .....	71
--	----

*Carlos Alfredo da Silva*

Mexico and Colombia, more changes than continuities in their international insertion. The regional powers of different level.....	89
---	----

*Martha Ardila*

### Articles and essays

The geopolitics of gas in South America .....	107
---	-----

*Ana Lía del Valle Guerrero*

The Confidence and Security-Building Measures within the Organization of American States .....	127
--	-----

*Paweł Trefler*

Walls and fences against the welfare society .....	143
--	-----

*Aneta de la Mar Ikonómová*



<b>Content</b>	The development of political science in Argentina, Brazil and Mexico: a comparative overview . . . . .	155
	<i>Pablo Bulcourf, Enrique Gutiérrez Márquez, Nelson Cardozo</i>	
	Información para los autores . . . . .	185
	Guidelines for authors . . . . .	187
	Informacja dla autorów . . . . .	189

## Editorial

Es un placer para nosotros ofrecer a los lectores el primer volumen del “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales”, una publicación periódica editada por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Maria Curie-Skłodowska en Lublin.

En los últimos años, el interés de politólogos e internacionalistas por los estudios e investigaciones sobre América Latina ha ido creciendo constantemente. El “Anuario Latinoamericano” es la primera publicación periódica con el perfil politológico en el área de estudios latinoamericanos editada en Polonia. Los editores del anuario se han propuesto varios objetivos que debe cumplir su publicación: garantizar el contacto continuo del lector, investigador y estudiante con las cuestiones actuales en el campo de los estudios politológicos latinoamericanos; servir para integrar y profundizar la cooperación científica, así como promover el intercambio intelectual entre los científicos de los centros de investigación nacionales y extranjeros.

De acuerdo con la línea editorial que hemos adoptado, la revista será publicada dos veces al año, en junio y diciembre, en versión impresa y en línea. El primer volumen del “Anuario Latinoamericano” se compone de dos secciones: “Dossier”, el cual incluye los artículos del tema principal del volumen: *América Latina: cambios a nivel regional y en su inserción internacional*, y la sección “Artículos y ensayos”. El segundo volumen, cuya edición está prevista para el junio de 2015, se enfocará en los procesos electorales en los Estados de América Latina, además de los problemas de la participación y representación política. Los autores que deseen colaborar en nuestra revista encontrarán las instrucciones detalladas sobre las normas referentes a la preparación del artículo para la publicación en la *Información para los autores*, en las últimas páginas del volumen.

Esperamos que el presente número del “Anuario Latinoamericano de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” sea la base para futuros debates y que, al mismo tiempo, profundice la internacionalización de nuestra red académica que incluye analistas tanto europeos como de diversos países latinoamericanos.

Deseándoles una buena lectura, invitamos a la cooperación con nuestra revista.

Katarzyna Krzywicka

Lublin, 14 de octubre de 2014.



## **Dossier**

### **América Latina: cambios a nivel regional y en su inserción internacional**

Coordinado por Martha Ardila y Katarzyna Krzywicka



## Presentación

*Martha Ardila*

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA,  
BOGOTÁ, COLOMBIA

*Katarzyna Krzywicka*

UNIVERSIDAD MARIA CURIE-SKŁODOWSKA,  
LUBLIN, POLONIA

✉ [katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl](mailto:katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl)

Durante los últimos años, hemos presenciado en América Latina diversos cambios que inciden en los procesos políticos y en la inserción internacional de la región. El resultado de estos procesos – muy complejos y variados – es la formación de una nueva dimensión y cualidad en el ámbito de las relaciones y cooperación internacional en la región. Esto se caracteriza por un alto nivel de fragmentación política, económica e ideológica de los países latinoamericanos, la diversificación de relaciones, la gran diversidad de estrategias de actividad en la región y en las relaciones interregionales, la variedad de nuevos proyectos de integración política, económica y social a la vez con el aumento de la interdependencia, cooperatividad y pragmatismo.

Dentro de la transición que atraviesa el actual sistema internacional, se observa un declive económico y político de los Estados Unidos de América, el cual está siendo superado por países como China, en particular, y por la región de Asia-Pacífico, en general. Proyecciones económicas indican que para el año 2020 China superará más de tres veces el crecimiento de su segundo contendor que es India. A su vez, Estados Unidos ha mostrado un desinterés por la región y/o, en el mejor de los casos, prioriza Brasil, México y Colombia. Esta situación conduce a un vacío de poder que es suplido por países asiáticos y potencias medias.

Ello ha abierto un espacio para que surjan potencias regionales de diferente rango: los líderes, como Brasil y México, y las potencias regionales secundarias, como Chile, Venezuela, Argentina y Colombia. Estos países presentan diferentes capacidades materiales e inmateriales, estas últimas vinculadas con la percepción que tienen los demás actores de estas potencias regionales primarias o secundarias. Muchas veces estos países utilizan el regionalismo y los grupos de integración para posesionarse, legitimarse y liderar la región. De ahí que grupos como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la

Alianza del Pacífico, entre otros, hayan venido tomando fuerza. Pero este nuevo regionalismo también responde a la crisis del multilateralismo latinoamericano y a una mayor interacción entre lo económico y lo político.

Estos grupos son reflejo de diversos procesos políticos, ideologías, modelos de desarrollo y tipos de inserción, que se moldearon con el surgimiento de la nueva izquierda latinoamericana y con los diversos matices que este fenómeno político presenta. Hay una corriente ideológica, pero también una más pragmática y una mezcla de ambos planteamientos.

Al mismo tiempo, han venido tomando fuerza actores no gubernamentales diferentes al Estado como las ONG, el sector empresarial y los movimientos sociales, en general, donde se ubican los agrarios (incluyendo los indigenistas) y de los estudiantes que adquieren importancia en países como Venezuela, Chile y Colombia. Esto ha dado lugar en muchas ocasiones a una diplomacia paralela que, en gran medida, es confrontacional y alternativa. E incluso también ilegal, como la que desarrollan las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC.

No podemos dejar pasar por alto la paradiplomacia ejercida por las regiones que es la política internacional subnacional. Dentro de los países, diversas regiones ejecutan su propia diplomacia con el objetivo de atraer inversiones, turismo y cooperación, entre otros. En los Estados federales como Argentina, Brasil y México, se facilita esta actividad debido a que sus propias constituciones lo permiten.

Finalmente, se observan aspectos coyunturales vinculados con la crisis económica en Argentina, la reforma energética en México, el contrabando en la frontera colombo-venezolana, las negociaciones de paz colombianas en la Habana y los resultados electorales en Brasil, Uruguay y Bolivia, que muestran aspectos de cambio y de continuidad en América Latina, la combinación e interacción entre lo económico y lo político, lo ideológico y lo pragmático, lo interno y lo externo.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, en nuestro dossier “América Latina: cambios a nivel regional y en su inserción internacional” se analizan temas vinculados con las dinámicas de la transición latinoamericana tales como democracia y seguridad, los estudios comparados de diferentes países, la integración y el multilateralismo, las relaciones internacionales y los nuevos temas de la agenda relacionados con la cooperación.

El artículo de Antonio Colomer Viadel examina la integración latinoamericana desde la perspectiva europea. El autor parte de la premisa de que la integración es una necesidad del mundo globalizado, enfatizando los principios democráticos y de solidaridad.

Por su parte, el trabajo de Georg Krizmanics, que es el resultado de su investigación de tesis doctoral, analiza las políticas de memoria y de identidad latinoamericana, haciendo hincapié en Argentina, México y Venezuela.

Como complemento a la integración, Klaus Bodemer realiza un análisis sistemático acerca de la cooperación Sur-Sur en la política exterior del presidente Inacio Lula Da Silva. Enfatiza los alcances regionales e internacionales

que presenta la nueva inserción externa brasileña. Para ello, resalta las relaciones bilaterales y multilaterales con países emergentes del sur, preguntándose por los motivos, objetivos y paradigmas subyacentes, los actores involucrados, las estrategias implementadas y los resultados.

Siguiendo con las relaciones Sur-Sur, Carlos Alfredo Da Silva analiza la emergencia de los BRICS, principalmente de Brasil y Sudáfrica. En su artículo, reflexiona críticamente sobre los desafíos y los dilemas que enfrentan estos dos países, para analizar finalmente, desde el enfoque teórico de la interdependencia, su inserción internacional.

En el ámbito latinoamericano del Norte y del Sur, Martha Ardila examina comparativamente México y Colombia, sus cambios y continuidades, diferencias y similitudes en su inserción internacional durante los gobiernos de Felipe Calderón y el inicio de mando de Juan Manuel Santos. La autora destaca, en el caso de ambos países, la importancia de la ubicación geográfica, la relación con Estados Unidos, la seguridad y el creciente énfasis en la diplomacia económica.

El tema de dossier fue inspirado por el debate que tuvo lugar en Viena durante el 54 Congreso Internacional de Americanistas, en 2012, con la participación de algunos autores de los artículos incluidos en el presente volumen del “Anuario Latinoamericano”.

#### **Presentación**

Martha Ardila  
Katarzyna Krzywicka





## Algunas reflexiones sobre la integración latinoamericana a la luz de la integración europea

*Antonio Colomer Viadel*

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA,  
ESPAÑA

✉ [ancovia@urb.upv.es](mailto:ancovia@urb.upv.es)

### RESUMEN

*En el mundo globalizado, la inserción internacional de los países de forma aislada les coloca en posición de debilidad. Por ello, existe una tendencia generalizada a las uniones regionales de Estados para fortalecer su presencia internacional. Esta tendencia se ha reforzado en los últimos años en América Latina y, especialmente, en América del Sur. Existe, sin embargo, el problema de la debilidad institucional de las organizaciones de integración así como del derecho supranacional de integración. Del mismo modo, se echa en falta organizaciones fuertes para resolver los conflictos y controversias generados en su interior. En este sentido, la experiencia de organizaciones con mayor antigüedad, como la Unión Europea, puede ser útil, pese a los problemas de la crisis actual.*

**PALABRAS CLAVE:** *integración, América Latina, Unión Europea.*

### SUMMARY

*In the globalised world, single countries are in a more vulnerable position. For that reason, the countries tend to join regional unions in order to strengthen their international presence. Lately, in Latin America and especially South America, this tendency has been intensified. However, there is lack of powerful organizations which could settle disputes arising between their members. In this regard, we could refer to the experience of organizations with a long track record, such as, for example, European Union. In spite of the current economical crisis, it could be useful for us.*

**KEYWORDS:** *integration, Latin America, European Union.*

Siempre existe un riesgo en el enfoque de “vidas paralelas”, al querer acentuar las semejanzas e ignorar las diferencias. De todas formas, la mayor antigüedad del modelo integrador europeo autoriza a extraer algunas enseñanzas para procesos integradores más recientes, como el latinoamericano. Sería, sin em-

bargo, un error el mero mimetismo sin tener en cuenta la idiosincrasia propia de los pueblos, a la que deben adaptarse sus estructuras jurídicas organizativas.

Es evidente que en la Europa de posguerra mundial existían profundas diferencias de idiomas, tradiciones históricas, culturas e incluso graves conflictos entre países. Ahora bien, se daba la voluntad de superar la catástrofe histórica de la guerra y de encontrar un principio de convergencia basado en la convivencia pacífica, la cooperación y el denominador común democrático.

En principio, en América Latina podrían detectarse mayores factores de integración por la unidad del idioma, o idiomas ibéricos, la tradición cultural compartida, la religión común y las instituciones republicanas semejantes, así como un orden jurídico basado en la tradición romanista, transmitida a través del derecho español. Tampoco se habían dado conflictos tan graves y violentos como las históricas guerras en territorio europeo.

Los proyectos integradores nacen en el mismo momento de la independencia y los libertadores, como Bolívar, San Martín y otros muchos, son abandonados de esta idea que se mantiene viva incluso a nivel programático en numerosas constituciones de los países latinoamericanos (Viadel 2006).<sup>1</sup> En la hora presente no se trata ya de grandes ideales, sino de necesidades urgentes de supervivencia en el nuevo orden internacional globalizado en el que países aislados quedan completamente marginados. Al mismo tiempo, la culminación del Estado de Derecho, social y democrático, posiblemente no pueda alcanzarse, sino en la fase de integración regional de los países latinoamericanos (Viadel 2009). La integración es una necesidad acuciante para poder insertarse globalizado con alguna capacidad de negociación efectiva y para mantener también cierta autonomía cultural y de conocimiento propia. Entre el riesgo y la esperanza se encuentra esta dialéctica (Viadel 2012a). En los últimos años, Sudamérica ha sido el lugar donde las experiencias de integración han evolucionado más. En el caso de México, este país está condicionado por su integración comercial con Canadá y EEUU, lo que afecta no sólo su realidad económica, sino su realidad social, debido a los flujos de inmigrantes mexicanos hacia los países del norte.

En el momento de detectar contradicciones entre ambos modelos podríamos señalar que las sociedades latinoamericanas están menos estructuradas, con unos graves niveles de desigualdad y con menor convencimiento democrático, dada la fuerza de las élites oligárquicas en toda su historia. También perviven factores nacionalistas que desconfían de los procesos de integración y quieren convertir una concepción mítica de la soberanía nacional en un valladar para intromisiones de los vecinos y un freno a cualquier cesión de soberanía, considerada como una forma de traición, a pesar de que esas mismas élites no tuvieron inconveniente en ceder a las presiones de organismos internacionales de carácter económico, la determinación de sus políticas

---

<sup>1</sup> Véase el capítulo titulado *Soberanía e integración en Iberoamérica: Una perspectiva histórica y jurídica*.

económicas y la prioridad del pago de la deuda externa, incluso a costa de las necesarias políticas sociales internas.

La integración necesita una profundización democrática compartida, así como la puesta en valor de las garantías de los derechos fundamentales de las personas, la mejora de los servicios públicos a los ciudadanos y la consolidación de la paz social y la seguridad jurídica, para lo que es imprescindible reducir las desigualdades. Este denominador común es una levadura integradora fundamental que, en buena medida, ha sido la clave para la construcción integradora en la Unión Europea y se da con más debilidad en las organizaciones de integración latinoamericana (Viadel 2007, 2012b).<sup>2</sup>

Los principios de solidaridad y cohesión social han sido básicos en la construcción europea y por medio de ellos se han cerrado poco a poco las brechas de desigualdades mediante transferencias financieras de fondos europeos a aquellos países que se incorporaban por un nivel por debajo del 90% de la renta media en la Unión Europea. Generalizar estos principios en los procesos de integración latinoamericanos nos parece muy necesario y hacerlo también desde la perspectiva del principio de subsidiariedad por el cual todo lo que pueda hacerse al nivel más próximo a los ciudadanos no debe hacerse a escala superior. Pensemos que esos fondos europeos de solidaridad se han facilitado fundamentalmente para ayudas a municipios y regiones menos desarrolladas de los diferentes países.

En el caso latinoamericano, se ha dado en 2005 la modesta institucionalización en el Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la estructura institucional del MERCOSUR, que manejó unos recursos de 100 millones de dólares a partir de aportaciones de Brasil y Argentina de las que resultaban beneficiados los otros socios más pequeños, Uruguay y Paraguay. Debemos también llamar la atención en este campo sobre la peculiaridad del proyecto integrador del ALBA promovido desde Venezuela que, en gran medida, se manifestaba como un proyecto de cooperación mediante campañas de asistencia sanitaria y educativa, así como cesión de petróleo, en condiciones mucho más económicas que las del mercado, a los países con menos recursos.

El entramado institucional de los procesos latinoamericanos es, en general, débil – tal vez con la excepción de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) – y tiene fundamentalmente un carácter intergubernamental, ya que casi no existen normas supranacionales de aplicación directa. Posiblemente, el factor del presidencialismo latinoamericano y el liderazgo de estos dirigentes nada dispuestos a ceder capacidad de decisión explican esta desconfianza hacia el mayor crecimiento institucional y a la creación de un verdadero orden jurídico supranacional lo que sí se da en la Unión Europea con el llamado

---

<sup>2</sup> No podemos soslayar las dificultades presentes en la construcción europea en donde pareciera haberse debilitado el principio de solidaridad y donde las interferencias de elementos exógenos del mundo financiero especulador del carácter internacional están provocando perturbaciones y disfuncionalidades en el seno de la Unión Europea y en particular en la zona euro.

Derecho Comunitario Europeo. Además, el Tribunal de Justicia Europeo tiene verdadera capacidad jurisdiccional para exigir el cumplimiento de este derecho a los países integrados en la Unión. Sólo el Tribunal de Justicia de la CAN tiene alguna semejanza, aunque con una menor fuerza coactiva, y además, dado el debilitamiento de esta organización regional de los últimos años, también se han resentido sus instituciones. En el MERCOSUR, desde su fundación por el Tratado de Asunción de 1991, se tuvo que esperar más de una década para la creación del Tribunal Permanente de Revisión, para resolver controversias. Pero con la contradicción de que los países parte pueden elegir someterse a otras jurisdicciones como la de la Organización Mundial de Comercio o el Tribunal Internacional de Justicia de Naciones Unidas en la Haya. Se da la paradoja de que la solución de controversias puede hacerse fuera del entramado institucional del propio MERCOSUR.

Un acuerdo de complementación económica entre MERCOSUR y la Comunidad Andina, con el apoyo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) ha pretendido desde hace tiempo incrementar la masa crítica institucional y ponerla también al servicio del proyecto de Comunidad Sudamericana de Naciones que nace en Cusco (Perú) en 2004 y que, finalmente, va a denominarse la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Una vía para fortalecer la integración ha sido la de convergencia de intereses y, en este sentido, es importante el acuerdo de los doce presidentes sudamericanos en Brasilia el año 2000 que crea la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y el Plan de Acción para la Integración Física Sudamericana. Prácticamente todos los países comparten la necesidad de unas mejores comunicaciones que faciliten el comercio regional y también la salida hacia el exterior, por vía terrestre, marítima, fluvial y aérea, así como las comunicaciones tecnológicas. En la misma línea, la comunicación energética mediante gasoductos para el envío de petróleo y gases desde los países productores a los no productores a cambio de otros productos de estos últimos, especialmente en alimentación.

Un último desafío es el de la integración financiera que rompa con la dependencia externa y permita un alto grado de autonomía a la región e invulnerabilidad frente a las agresiones externas de carácter especulativo. Recordemos que el proceso de integración europea nace a principio de los años 50 del siglo XX con un acuerdo inicial sobre el carbón y el acero y que la integración financiera ha llevado a la creación de una moneda única, el euro, y de un Banco Central Europeo con importantes competencias en política monetaria y financiera que permite abordar la situación de crisis de algunos países de la Unión desde una política económica y financiera solidaria. Evidentemente, en esta cooperación de infraestructuras todos están interesados, más allá de las diferencias de regímenes políticos y de contradicciones ideológicas y, por ello, hay que hacer especial énfasis en esa acción convergente común.

Posiblemente la creación de cuerpos técnicos administrativos de buena cualificación para los órganos de integración es imprescindible en el caso la-

tinoamericano, así como la estandarización de normas dentro de cada bloque y la descentralización que permita políticas locales de cooperación intermunicipal e interregional sin tener que esperar a grandes acuerdos entre gobiernos. El impulso político es también imprescindible para que crezcan tales proyectos integradores y que las decisiones económicas y sociales se apliquen eficazmente. La lucha contra la desigualdad y la pobreza exige políticas sociales en el campo de la educación, de la sanidad, de la vivienda y también una estrategia a favor de la agroindustria que dé prioridad a la alimentación de las poblaciones y permita surgir una demanda interna como motor de crecimiento. En este sentido, la aparición y desarrollo del Parlamento Latinoamericano pareciera un instrumento adecuado para incrementar la cooperación cultural, educativa, científica e investigadora. También las Cumbres Iberoamericanas, como la número 20 que se ha celebrado los días 2 y 3 de noviembre de 2010 en Mar de Plata, han querido hacer énfasis en la creación de un fondo para la educación, aunque otros intereses estratégicos y pugnas ideológicas se interfieran.

No podemos olvidar ese 62% de la población activa latinoamericana que continúa en la economía informal y para la cual es necesaria una estrategia de integración, favoreciendo sectores de economía solidaria y cooperativa, con recursos de apoyo suficientes para poder competir con cierta igualdad con los otros sectores público y privado.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José (Costa Rica), debería tener más fuerza, disponer de más medios y una mayor eficacia en la aplicación de su jurisprudencia. El caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos debe tenerse en cuenta en su capacidad de sancionar a países europeos en esta materia. Del mismo modo, el Tribunal Europeo de Justicia interpreta los Tratados y reglas del Derecho Comunitario y soluciona los conflictos o incumplimientos de esta normativa. Este es un instrumento fundamental en un proceso de integración que quiera tener solidez.

La pugna ideológica entre el Proyecto ALCA – inspirado como acuerdo de libre comercio por Estados Unidos y que finalmente naufragó en la reunión de Mar de Plata de 2005 – y el proyecto ALBA, movido por Venezuela como contrapunto al primero, pero de carácter político y de naturaleza ideológica socialista, debiera decantarse hacia una autonomía de la región en la que pudieran convivir en una integración multilateral con regímenes políticos diferentes, pero que compartan una identidad histórica común y una voluntad de cooperación de interés recíproco. Ese proyecto debe estar al servicio de una nueva estrategia de cohesión social y una autonomía para negociar con libertad en el orden internacional. En este sentido, los acuerdos con la Unión Europea que ha actuado como “un federador externo” de América Latina porque en todos sus acuerdos ha establecido la condición de mantener el entramado integrador, puede dar lugar a una asociación estratégica, pero que no cierre a América Latina la posibilidad de otros acuerdos con diferentes regiones del mundo.

La integración es un camino sin retorno, si América Latina no quiere ser arrojada a una zanja de la historia. Diferentes desafíos tienen que ser asumi-

dos. Los proyectos de integración física y de comunicaciones son una levadura de integración eficaz y rápida, pero en ellos también hay que favorecer la transparencia y la lucha contra la corrupción que es otro desafío generalizado. La cooperación en energía y sistema financiero también se presentan como factor de integración de una gran importancia y el Banco del Sur una herramienta eficaz para ello. La integración del conocimiento mediante proyectos compartidos de I+D+I (investigación, desarrollo, innovación) es una exigencia de nuestra época. La mejora de la masa crítica institucional de las organizaciones de integración y la convergencia entre ellas es imprescindible. La mayor densidad del orden normativo y que algunas reglas tengan carácter supranacional que se impongan a los órdenes jurídicos internos es imprescindible como demuestra la experiencia europea. También es necesario la creación y el fortalecimiento de instituciones de solución de controversias con capacidad vinculante y autoridad aceptada por todos.

Ya dijimos que la integración puede empezar desde abajo a través de la descentralización de municipios y regiones y los acuerdos intermunicipales e interregionales. La solidaridad y la cohesión social son mandatos imprescindibles no sólo de carácter gubernamental sino a través de las organizaciones comunitarias de la sociedad civil y en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. La complementariedad económica debe dar prioridad a la agroindustria, abasteciendo de alimentos a las poblaciones y promoviendo la demanda interna mediante el intercambio interregional que elimine intermediarios e incluso signos monetarios en los mismos.

Las garantías de defensa jurídica ante abusos de poder o violación de la ley y de los derechos fundamentales de las personas es objetivo irrenunciable y fundamental y, para ello, se hace imprescindible una selección objetiva y transparente de los miembros del poder judicial que respondan a la triple I: Independencia, Imparcialidad, Integridad. Hay que reconvertir la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que tenga un plan de actuación autónomo para el mundo iberoamericano, sin dependencias externas y, además, fortalecer su estructura y exigir el estricto cumplimiento de sus sentencias y autos.

Una estructura de integración es más que un acuerdo comercial. Debe responder a valores y ética social inspiradores de lucha contra las desigualdades, de consenso social y respeto al pluralismo político de regeneración democrática. Debe combinar elementos distantes para encontrar su punto de equilibrio mediante imaginación y tolerancia recíproca que combine intereses compartidos e ideales básicos sobre la dignidad del hombre y su papel en la sociedad. Sólo así el proyecto integrador, tan necesario para sobrevivir en este mundo globalizado, no se frustrará.

## Bibliografía

Algunas reflexiones  
sobre la integración  
latinoamericana a la luz  
de la integración europea

Antonio Colomer Viadel

Colomer Viadel A. (2006), *Constitución, Estado y Democracia en el Siglo XXI*, Editorial UPV, Valencia.

Colomer Viadel A. (2007), (coord.), *La integración política en Europa y en América Latina*, Editorial UGARIT, Valencia.

Colomer Viadel A. (2009), *Introducción al Constitucionalismo Iberoamericano*, 2ª ed., Editorial Trillas, México D.F.

Colomer Viadel A. (2012a), (ed.), *América Latina, globalidad e integración*, Vol. I, Editorial Del Orto, Madrid.

Colomer Viadel A. (2012b), (coord.), *Un nuevo rapto de Europa. Las encrucijadas del Tratado de Lisboa*, Editorial HATHI e IBEM, Valencia.





# Las políticas públicas de memoria y la integración latinoamericana: el Grupo Bicentenario

**Georg T. A. Krizmanics**

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
ORTEGA Y GASSET, MADRID, ESPAÑA  
✉ georg.krizmanics@sciences-po.org

## RESUMEN

*¿Qué impacto tuvieron las políticas públicas de memoria en torno a las conmemoraciones bicentenarias del inicio de las Independencias en América Latina en la integración latinoamericana? Para el estudio de esta cuestión el trabajo se centra en el análisis de las actividades del Grupo Bicentenario que fue creado para promover la conmemoración conjunta del inicio de los movimientos de independencia en América Latina. ¿Cuáles fueron los objetivos del Grupo Bicentenario? ¿Llegó a alcanzarlos? ¿Qué impacto tuvieron las actividades del Grupo en la integración latinoamericana? ¿Qué narrativa histórica fue propagada por el Grupo? ¿Cuál es el proyecto identitario detrás de la integración latinoamericana?*

**PALABRAS CLAVE:** *políticas públicas de memoria, bicentenarios, integración latinoamericana, Grupo Bicentenario.*

## SUMMARY

*What was the impact of the politics of public memory, concerning the commemorations of the bicentenaries of the beginning of the independence movements in Latin America in the context of Latin American integration? For the study of this question, the paper is focused on the analysis of the Bicentenary Group activities. The group was created to promote the joint commemorations of the beginning of the independence movements in Latin America. What were the group's objectives? Did the group achieve them? What was the impact of the group's activities on Latin American integration? What historical narrative has been propagated by the Group? What is the identity project behind Latin American integration?*

**KEYWORDS:** *politics of public memory, bicentenaries, Latin American integration, Bicentenary Group.*

## Los vaivenes de la integración

Los jefes de Estado y de Gobierno latinoamericanos no paran de poner en escena nuevos mecanismos de integración que se presentan una y otra vez como la panacea para conseguir la integración política, económica y social anhelada – sobre todo retóricamente – desde hace mucho tiempo; algunos dirían que desde hace 200 años. La referencia al llamado sueño de Bolívar rara vez falta en los actos solemnes de inauguración de un nuevo mecanismo de integración. Una de las últimas pruebas en este sentido fue la cumbre fundacional de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), celebrada del dos a tres de diciembre de 2011 en Caracas.<sup>1</sup> Este proceder no beneficia la consolidación de la integración, sino bien al contrario, la vuelve difusa. Al parecer, los jefes de Estado y de Gobierno se preocupan cada vez más por crear capital político a corto plazo mediante los discursos en estos actos solemnes con el objetivo de mejorar su imagen mediática personal. Ya se puede hablar de una estrategia, por parte de los responsables políticos, que consiste en la búsqueda de no enfrentar y conscientemente evitar los problemas que se presentan a la hora de poner en práctica los mecanismos de integración. Que las modalidades descritas perduran evidencia el preludio al segundo paso para consolidar la definición de la CELAC que se iba a dar del cinco al seis de julio de 2011 en Venezuela. El entonces canciller de Venezuela, Nicolás Maduro, advirtió con franqueza que el escenario que se estaba preparando no estaba sola y únicamente dedicado a cuestiones de la CELAC: “Aquí en Venezuela tenemos que terminar de consolidar [...la definición del concepto de la CELAC...] y precisamente se hará en momentos de la celebración de nuestro pueblo y de toda América Latina en los 200 años de la declaración de independencia de Venezuela [el cinco de julio, el autor]” (Rodríguez 2011: párr. 1). Cabe resaltar que, por problemas de salud del presidente venezolano, Hugo Chávez, se aplazó esta reunión; los homenajes del bicentenario, sin embargo, se llevaron a cabo y contaron con la presencia – aunque limitada – del presidente.<sup>2</sup> Esto ejemplifica la tendencia prevaleciente de perseguir los intereses nacionales en contextos bi o multilaterales sin asumir “los peajes de la unidad” (Sotillo 2010: 13). Este hecho forma parte de lo que más ampliamente se puede llamar un “déficit de liderazgo” (Maladmud 2009: 104–108) en el ámbito de la integración latinoamericana.

---

<sup>1</sup> Camino que se emprende por la llamada “Cumbre de la Unidad”, cuyo nombre deriva de la celebración conjunta de la XXI Cumbre del Grupo de Río y la II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) en febrero de 2010 en México. Para los documentos de la “Cumbre de la Unidad” véase: <http://www.sre.gob.mx/cumbredelaunidad/default.htm>, consulta: 31.01.2013; acerca del proceso fundacional y los documentos oficiales de la CELAC véase: <http://www.gob.cl/cumbres/celac/>, consulta: 31.01.2013.

<sup>2</sup> Véase el comunicado de la cancelación de la III CALC por el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela (2011) y la nota de la Prensa Presidencial (2011) sobre la participación del presidente Chávez en los actos del bicentenario.

En este trabajo me intereso por el impacto que tuvieron en la integración latinoamericana las políticas públicas de memoria en torno a las conmemoraciones bicentenarias del inicio de las Independencias en América Latina. Como objeto de análisis me centraré en el Grupo Bicentenario<sup>3</sup> que se constituyó en 2007 en el ámbito de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. La importancia de este grupo también fue reconocida en otros sistemas de integración, como veremos a continuación. Mi análisis abarca los años de la existencia del grupo desde 2007 hasta 2012. Trabajé utilizando un enfoque de análisis crítico de discurso. El corpus abarca las actas publicadas en la página web del propio Grupo Bicentenario.<sup>4</sup> Paralelamente, incluí en el análisis aquellos documentos de otros mecanismos o sistemas de integración que hacen referencia al Grupo Bicentenario. Especialmente interesante resultó la comparación del Grupo Bicentenario con el Grupo ALBA para la Conmemoración del Bicentenario del Inicio de la Revolución de Independencia en Nuestra América. Este último fue creado por el gobierno de Hugo Chávez y sus gobiernos aliados agrupados en el ALBA el 24 de junio de 2009 para contrarrestar al Grupo Bicentenario y sus actividades. Hasta ahora, son muy pocos los estudios dedicados a la investigación de la integración latinoamericana desde un punto de vista de políticas públicas de memoria. Prevalecen los estudios que tratan de explicar los altibajos de la integración latinoamericana con un enfoque económico o sistémico-institucional. Sin poner en duda su utilidad y necesidad, hay dinámicas que no se explican mediante estos análisis, por ejemplo, el origen de muchas diferencias y divergencias en la región se encuentra, desde hace aproximadamente una década cada vez más, en cuestiones ideológicas, las cuales no solamente determinan la imaginación del futuro y las actuaciones en el presente, sino también la (re) construcción del pasado.

Con este trabajo, analizando la integración latinoamericana desde un enfoque de políticas públicas de memoria, pretendo aportar conclusiones innovadoras y espero enriquecer así el debate actual al respecto. A continuación desarrollo qué es lo que comprendo bajo políticas públicas en el contexto de la integración latinoamericana, partiendo de la importancia de la retórica. Importante en este contexto también es la idea de independencia que rige en la región, sobre la cual reflexionaré a continuación. Después me centraré en el análisis de las actividades del Grupo Bicentenario. A base del mismo terminaré con la presentación de algunas reflexiones sobre la percepción ciudadana de las conmemoraciones bicentenarias, seguido por conclusiones finales.

---

<sup>3</sup> El grupo se constituye por 9 miembros hispanoamericanos (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay y Venezuela) y España (Grupo Bicentenario 2007; 2007a).

<sup>4</sup> La página del grupo <http://www.grupobicentenario.org> dejó de funcionar por completo hacia finales de 2012.

## Retórica como herramienta de integración

Señalé que la retórica no comprometedora es una característica que destaca cuando se observa la integración regional latinoamericana y caribeña. Los que utilizan esta retórica se inspiran en los conceptos de unidad territorial y política propagados por Bolívar a lo largo de su lucha por la independencia de las colonias latinoamericanas y caribeñas. El fracaso de Bolívar, sin embargo, no significa la desaparición de su concepción de unidad, bien al contrario, hoy en día parece más presente que nunca mediante la metáfora del *sueño de Bolívar*. No obstante, esta metáfora mantiene en la actualidad una conexión rudimentaria con el ideario originario creado por Bolívar, expresando más bien las esperanzas por un futuro mejor, verdaderamente independiente, alcanzable solamente mediante un modo de proceder unitario y coordinado. La exaltación retórica produce, ante todo, una construcción imaginaria de integración regional, cuyo progreso de integración se simula por medio de un discurso cada vez más extremo. En consecuencia, el discurso sobre la integración regional se degrada principalmente a un *ejercicio político-ideológico* (Malamud 2008), que según algunos analistas encabezaba el presidente venezolano Hugo Chávez, bien como líder ideológico de un nuevo modelo de integración, bien como el origen de todo el mal (Gudynas 2006: 16 y s.).

Así, la legitimidad de un modelo regional de integración depende crucialmente de la referencia al llamado sueño de Bolívar. Éste, influenciado por conceptos ilustrados en torno a la libertad, igualdad y fraternidad es, en primer lugar, de importancia nacional. Su significado destaca particularmente en la región andina siendo un elemento primordial de la identidad nacional.<sup>5</sup> Como pieza clave de los nacionalismos de esta región, este sueño representa el mito fundador de estas naciones, cuyos mecanismos elucidan Wodak y de Cillia (2007). Hablando en general, todas las sociedades pueden hacer referencia a experiencias traumáticas vividas en su pasado (Wodak y de Cillia 2007: 338) que en toda regla forma la base de la construcción de una narrativa fundadora. Aunque ésta difiere de un país a otro en América Latina y el Caribe, se puede observar que hay una especie de concordancia referente al origen histórico común entre estos países; de manera que en el documento final de la primera Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), que tuvo lugar en 2008, ya el punto 2 remite a la “convicción de que la integración política, económica, social y cultural de América Latina y el Caribe es una aspiración histórica de sus pueblos”.<sup>6</sup> Una referencia en concreto a esta aspiración histórica da el punto 19, donde se felicita al Grupo Bicentenario por sus acciones que “viene realizando en pos del reconocimiento y la valoración de los aspectos comunes de las gestas independistas de los

<sup>5</sup> Para el caso de Venezuela véase, por ejemplo, Harwich (2003) y Zeuske (2009).

<sup>6</sup> Véase punto 2 de la Declaración de Salvador, Bahía. Referencia a este concepto también hacen Altmann/Rojas Aravena (2008, XIII y s.) y García-Belaunde (2000).

países de América Latina y el Caribe.” Además, se resalta que “estas acciones contribuyen a generar conciencia acerca del pasado compartido por pueblos de las Américas y a fomentar la proyección de un futuro que los encuentre integrados en la diversidad.”<sup>7</sup>

**Las políticas públicas de memoria y la integración latinoamericana: el Grupo Bicentenario**

Georg T. A. Krizmanics

## **Políticas públicas de memoria e integración**

Esta alusión presume la influencia importante, incluso la posición hegemónica, de una versión hispanoamericana de la historia en el marco de la integración latinoamericana y caribeña.<sup>8</sup> El poder de definición en este discurso parece estar, ante todo, en manos de los miembros del Grupo Bicentenario. En su sitio web, el grupo se describe como una “instancia multilateral creada con el objetivo de promover la conmemoración conjunta de los procesos de independencia desarrollados en el continente americano hace 200 años”. En cuatro de los diez países participantes – Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela – la figura de Simón Bolívar forma parte del santuario nacional.

A pesar de que la relevancia histórica de Bolívar para Brasil, México, Uruguay, Paraguay, Chile, Argentina y los Estados centroamericanos y caribeños sea menos aparente, hay que tener en cuenta que las vidas de los héroes de la independencia de estos países sí tienen en toda regla puntos de contacto con la vida de Bolívar (Palacios et al. 2003; Pimenta 2007; Rinke 2010). La importancia histórica del Libertador más allá de Sudamérica se manifiesta, por ejemplo, para Nicaragua con el “Plan de Realización del Supremo Sueño de Bolívar” redactado por Sandino (1982 [1929]). También por este hecho se explican las afinidades del gobierno actual nicaragüense (sandinista), bajo Ortega, con el proyecto bolivariano y el ALBA. Asimismo, se confirmó la influencia del ideario de Simón Bolívar en el pensamiento de José Martí (Lamore 2007: 75–102), cuya obra de nuevo fue central para el ideario de la Revolución Cubana bajo el liderazgo de Fidel Castro (compárese: Ramonet 2008: 164), lo que entre otras cosas explica la cercanía ideológica entre los líderes venezolanos y cubanos. Hugo Chávez se empeñó desde el principio de su proyecto bolivariano en establecer a Simón Bolívar como la conexión ideológica entre los movimientos de independencia, de manera que llegó a ser “una especie de protomártir de la integración latinoamericana.” (Malamud 2008: párr. 3) En esto se le puede ver “como metáfora para las preguntas que quedaron sin responder durante los últimos dos siglos y como invitación para hablar de la empresa inconclusa de una América La-

<sup>7</sup> Véase punto 19 de la Declaración de Salvador, Bahía.

<sup>8</sup> El concepto de Hispanoamérica se utiliza aquí solamente en términos analíticos refiriéndose a los Estados latinoamericanos con español como idioma oficial. El autor es consciente de la problemática subyacente a este término en el contexto latinoamericano, ya que su trayectoria etimológica nace durante el periodo colonial. El concepto de identidad que se asocia al mismo estaba/está determinado primordialmente por actores desde España.

tina moderna en el siglo XXI.” (Conway, citado en Gabbert 2008: 164) Además, la mención a Bolívar permite representar un proyecto de integración como “genuinamente latinoamericano” (Boeckh 2005: 75).

En la figura de Simón Bolívar se representan, por lo tanto, significados regionales del pasado, presente y futuro latinoamericano que de manera confusa e inconcreta también incluyen a los Estados caribeños. Asimismo, Bolívar es estilizado como elemento esencial de identificación regional. Esto se manifiesta, por ejemplo, en el discurso del presidente mexicano, Felipe Calderón, en la ceremonia de entrega de la Secretaría Pro Témpace del Grupo de Río, en 2008, a este país, citando a Alfonso Reyes que señaló que el “mejor tributo que podemos ofrecer a la memoria de Bolívar, de San Martín, de Hidalgo, de todos los creadores de la Independencia Americana, es trabajar en el porvenir de nuestros pueblos. Lo que vosotros intentéis lo continuarán vuestros hijos y lo realizarán vuestros nietos. Me parece oír sus bendiciones. Para eso habremos luchado.” (Calderón Hinojosa 2010: último párr.)

Entre el abanico de las estrategias políticas, las políticas de memoria son esenciales para generar identificación y legitimación política. Sirviéndose de la historia, los actores políticos pueden crear referencias conjuntas, capaces de unir grupos anteriormente difusos alrededor de un proyecto de sociedad. Al mismo tiempo, el concepto de políticas de memoria también constituye una herramienta analítica importante que permite identificar, justamente, la instrumentalización política de la historia, entender su finalidad y las circunstancias de su construcción y descifrar su virulencia en el contexto político del presente. En esta concepción amplia, las políticas públicas de memoria son entendidas como subcategoría de las políticas de memoria (Sandner 2001: 7).

¿De qué clase de independencia hablan los líderes políticos de la región y qué concepto de independencia persiguen realmente? ¿Cuáles son las implicaciones para la integración? El representante chileno en la V Reunión del Grupo Bicentenario realizada en la Ciudad de Guanajuato, México, el 28 de septiembre de 2009, habla de “celebrar y conmemorar los 200 años de vida republicana” y, por tanto, de 200 años de independencia (Grupo Bicentenario 2009). Un enunciado, por cierto, que puede llevar a equívocos, ya que los sucesos históricos que transcurrieron entre 1809 y 1811 se deberían entender más bien como los comienzos de los procesos que desembocaron en las independencias políticas de los Estados latinoamericanos y no como el logro de la independencia en sí misma. Dirigiendo la mirada hacia América Latina en su conjunto, podemos observar un proceso que engloba un periodo de conmemoraciones de aproximadamente 16 años. Empieza a partir de 2009, con la conmemoración de los primeros gritos de independencia, y termina entre 2021 y 2025 con las conmemoraciones de la consumición de las independencias. Las declaraciones de independencia en los diferentes territorios latinoamericanos deberían leerse pensando en el contexto de su proclamación. De modo que en su momento eran, ante todo, una declaración de inten-

ciones para construir un Estado-nación en un territorio más o menos definido y a partir de las herencias coloniales.

También es de esperar que el año 2030, en el que se celebrará el 200 aniversario de la muerte de Simón Bolívar, tenga una importancia suprarregional en el contexto de las conmemoraciones bicentenarias. Frente a este período largo de introspección histórica y el hecho de que con este año 2011 terminará el primer bloque de las conmemoraciones bicentenarias, parece oportuno plantearse la pregunta del impacto de los bicentenarios en las políticas de la integración regional. En fin, la construcción de un futuro común depende también de la base histórica sobre la cual éste se erige, por lo que los bicentenarios podrían ser el motivo para trabajar una historia suprarregional respaldando el proyecto político de integración.

La meta de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y actual Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) se define en el documento fundacional de este sistema de integración, donde consta que “con la consolidación de la Revolución Bolivariana y el fracaso indiscutible de las políticas neoliberales impuestas a nuestros países, los pueblos latinoamericanos y caribeños se encuentran en el camino de su segunda y verdadera independencia.” (ALBA 2004: último párr.) Este objetivo de la segunda y verdadera independencia precede de hecho, pero bajo otros términos, a las primeras declaraciones de independencia en el subcontinente americano. Tiene su origen en el pensamiento de Francisco de Miranda que diferenció entre independencia política y emancipación mental (Roig 2007: 30). Lo primero se alcanzó en el transcurso de la primera mitad del siglo XIX. La emancipación mental, en cambio, va mucho más allá de una victoria militar o “un cambio de formas”, ya que requiere “el cambio de espíritu” (Martí 2005c [1891]: 35). La emancipación mental parece ser, por lo tanto, un concepto normativo, ante todo un *Leitmotiv* que no debería entenderse como meta plenamente alcanzable, como sí lo tienden a hacer Chávez y sus homólogos aliados. ¿Es posible una independencia plena, es posible una democracia plena? Tanto independencia como democracia no son bienes que se puedan poseer, sino el resultado temporal en el día a día de las negociaciones que definen las relaciones y proporciones de poder. La independencia fijada en un papel, en una declaración de independencia, hace creer demasiado fácilmente que el logro es igual a una toma de posesión de la misma. Esto, sin embargo, no es más que una ilusión a la que también Bolívar hizo referencia en su Discurso de Angostura cuando dijo que “[n]uestras manos ya están libres, y todavía nuestros corazones padecen de las dolencias de la servidumbre.” (2008 [1819]: 40 y s.) A pesar del corte nítido que la independencia política significó en el papel, “la constitución jerárquica de las colonias resistía la organización democrática de la República” (Martí 2005c [1891]: 35).

Resistencia significativa por parte de las antiguas y nuevas élites que por miedo de cambios sociales profundos hicieron todo para queocio-



nes como nación o pueblo, es decir, la caracterización del nuevo soberano a constituir, se quedase lo suficientemente imprecisa y que se aplicaran definiciones según su conveniencia. Utilizaron una retórica de valores universales que no tuvo implicaciones reales en contra de las prácticas dominantes de discriminación social (Rinke 2010: 300). La composición heterogénea de las sociedades con la inherente fuerza explosiva social representó desde el punto de vista de la alta sociedad una amenaza interna que le causó un malestar parecido al provocado por las amenazas externas. La esclavitud, que después de las guerras de independencia perdió su legitimación como mecanismo de control para la conservación de las divisiones étnico-sociales, fue compensada por medidas socio y económico-políticas y limitaciones en el derecho electoral, de manera que persistieron las desigualdades económicas, étnicas y sociales (Rinke 2010: 303 y s.). Bien es verdad que los movimientos de independencia se deshicieron de los lazos que les unieron a la corona española, pero también tenían que enfrentar el aumento en los niveles de fragmentación del, hasta entonces, reivindicado monopolio del uso legítimo de la violencia física por parte de la corona. Aunque su monopolio no haya sido absoluto sí defendía con éxito la reivindicación del mismo. En palabras de Pierre Bourdieu (1993: 51), que modifica una definición de Max Weber, el Estado “reivindica con éxito el uso legítimo de la violencia física y simbólica sobre un territorio y sobre el conjunto de su población.” El precio a pagar para poder imponer esta reivindicación con éxito fueron las mencionadas guerras de independencias, las guerras civiles y las guerras entre las emergentes repúblicas. “Ello elevó a niveles casi insoportables el peso de los ejércitos en los presupuestos del Estado” (Garavaglia 2003, 135). Los Estados, debilitados por el precio de la libertad (Rinke 2010: 289–315), no tenían fuerzas suficientes para oponerse al establecimiento de nuevas dependencias a lo largo del siglo XIX, es por eso que Gustavo Beyhaut habla al respecto también de la Segunda Conquista (Kaller-Dietrich 2006: 125), con la que América Latina fue incluida como suministrador de productos primarios al mercado mundial (Kaller-Dietrich 2006: 139).

Las promesas hechas por Bolívar y sus combatientes en cuanto a la realización de estructuras sociales igualitarias quedaron sin cumplir, sin embargo, las ideas libertarias, igualitarias y de autodeterminación dejaron una sociedad politizada, lo que puede denominarse como *promesa de la Revolución* (Rinke 2010: 314 y s.). Comprometido con esta promesa estuvo José Martí, como se esbozó arriba, que estaba convencido de que “la última estrofa del poema de 1810” (2005a [1889]: 23) todavía quedaba por escribir y, a pesar de la ausencia física del *Libertador*, Martí, impresionado por su ideario, estaba convencido de que “[...] lo que él no dejó hecho, sin hacer está hasta hoy: porque Bolívar tiene que hacer en América todavía!” (2005d [1893]: 237) A esta *última estrofa*, para utilizar los términos de Martí, éste le reservó como título *segunda independencia* (2005b [1889]: 57). El poeta cubano concluye que, después de que la primera independencia hubiera resultado en nuevas dependencias, habría

que trabajar en la declaración de la segunda. Especialmente, los cambios en las políticas exteriores de EEUU bajo la presidencia de James A. Garfield y su secretario de Estado, James G. Blaine, a partir de 1881, convencieron a Martí de la necesidad de la empresa de la segunda independencia. El cambio en las políticas estadounidenses se manifestó en la reinterpretación de la Doctrina Monroe, elaborada bajo la responsabilidad de Blaine, lo que conllevó una política agresiva frente a las repúblicas centro y sudamericanas y del Caribe (Lamore 2008: 90). Desde que Martí la introdujo, la terminología *segunda independencia* permaneció, a veces más, otras menos, como un elemento clave en el discurso político latinoamericano. Con el llamado giro a la izquierda, a partir de 1998, cuando Chávez ganó las elecciones presidenciales en Venezuela, se observa una especie de renacimiento del concepto que se manifiesta de manera especialmente pronunciada en el ámbito de los Estados miembros del ALBA. Tanto antes como hoy se trata de defender la promesa de la Revolución, como lo evidencia la comparación de ejemplos entre el discurso político del pasado y de la actualidad.

*Esta es la hora, digo, en que los sueños de independencia de nuestros países están en peligro y hay que levantar la voz antes de que de todo ello solo quede un recuerdo esfumado ante las hoscas realidades, que nos atan económicamente a los grandes núcleos dueños del mercado mundial o políticamente a las naciones caudillos que dominan el escenario del mundo.* (Ugarte 1922: 127 y s.)

Apenas cien años más tarde, las inquietudes se parecen, siguen sin grandes diferencias, como demuestra el documento final de la IX Cumbre de los países miembros del ALBA-TCP (2010) y la declaración para la creación de este sistema (2004). En el documento de constitución se afirma que el principio fundamental que debe guiar al ALBA “es la solidaridad más amplia entre los pueblos de América Latina y el Caribe, que se sustenta con el pensamiento de Bolívar, Martí, Sucre, O’Higgins, San Martín, Hidalgo, Petión, Morazán, Sandino, y tantos otros próceres, sin nacionalismos egoístas ni políticas nacionales objetivas que nieguen el objetivo de construir una Patria Grande en la América Latina, según lo soñaron los héroes de nuestras luchas emancipadoras.” (ALBA 2004: párr. 7) Sigue “la lucha de los pueblos por alcanzar la definitiva independencia, con justicia plena, libres del intervencionismo extranjero, sin sumisión a mandatos imperiales” (2010: párr. 3), como se asegura en el documento final de la IX Cumbre intitulado Manifiesto Bicentenario de Caracas.

Tanto las conmemoraciones del V Centenario del llamado “Descubrimiento de América”, como las conmemoraciones de los bicentenarios han demostrado que los temas de integración pasan por cuestiones identitarias. Las preguntas que siempre surgen en estas ocasiones son las de ¿quiénes somos, qué es lo que nos une, cómo nos representamos? La reflexión sobre los oríge-

nes individuales y colectivos es equivalente a la búsqueda causal del sentido del ser. Por este motivo, la memoria no es otra cosa que la reflexión de uno sobre sí mismo, extendido en el tiempo (Ricœur 2000: 734).<sup>9</sup>

Sin embargo, lo que une a unos, también puede separarles de otros. Son preguntas difíciles y pueden tener implicaciones problemáticas. Entonces, si ya a nivel nacional es complicado dar una respuesta a esas preguntas, ¿cómo se manejan estas cuestiones en la integración regional? Al fin y al cabo, los motivos a los que se alega a la hora de propulsar un proceso de integración son los intereses compartidos fundamentados en raíces comunes. La respuesta hasta ahora más repetida con aire de fórmula mágica es la de la *integración en la diversidad*. Se construyen las identidades nacionales y regionales, como la andina, sudamericana, centroamericana, caribeña, latinoamericana e iberoamericana, sin que apenas haya mecanismos de integración sin su propio proyecto identitario. Así lo ejemplifica un párrafo en el preámbulo del *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, donde afirman las partes signatarias “su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas” (UNASUR 2008: Preámbulo párr. 3) Estos proyectos están ligados a espacios con delimitaciones más o menos arbitrarias y más o menos definidas. En todo caso, las demarcaciones se argumentan según criterios geográficos, culturales, políticos, históricos, económicos y sociales. ¿Cuán grande es realmente la determinación de construir una identidad fuera de contextos nacionales? ¿Quién tiene interés en construirla y bajo que términos? ¿Cuáles son las complicaciones que pueden surgir para los procesos de integración teniendo en cuenta los múltiples proyectos de construcción identitarios, es decir, proyectos de diferenciación?

## ¿Qué pasó con el Grupo Bicentenario?

En la “Carta de intención de los ministros de cultura relativa a la realización de actividades conjuntas para la conmemoración de los bicentenarios”, firmada el 26 de julio de 2007 por los representantes de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela, reunidos en el marco de la XXII Cumbre Iberoamericana, ellos manifiestan su intención de:

1. Apoyar a la entidad que se ocupará de la conmemoración del Bicentenario en cada uno de sus países. [...].
2. Construir una Mesa de Trabajo multilateral [...].
3. Reunirse dos veces al año en sesiones ordinarias [...].
4. Cuando lo estimen oportuno podrán celebrar reuniones extraordinarias.
5. Que las decisiones de la Mesa de Trabajo sean adoptadas por consenso.
6. Que la mesa de trabajo tenga los siguientes objetivos principales: a) Elaborar proyectos artísticos en áreas de interés común. b) Generar espacios de

<sup>9</sup> “[L]a mémoire n’est plus alors [...] que la réflexion de soi sur soi étalée dans le temps;”

*debate y reflexión sobre la historia compartida y los proyectos comunes como naciones latinoamericanas. c) Organizar actos conjuntos conmemorativos y celebraciones con motivo de los Bicentenarios. d) Elaborar publicaciones conjuntas. e) Coordinar actividades culturales relativas a los Bicentenarios que involucren la participación de las provincias, estados o regiones de los respectivos países.*

Sin embargo, para alcanzar estos objetivos, las semejanzas históricas son menos determinantes que las grandes diferencias políticas presentes en la región. Carmen Bohórquez, miembro de la Comisión Presidencial para la Celebración del Bicentenario de la Independencia de Venezuela, aclara en una entrevista:

*Existe un grupo Bicentenario donde hay varios países latinoamericanos representados, indudablemente que allí las diferencias políticas se manifiestan hasta en la manera como se va a celebrar los bicentenarios. Están países con gobiernos que son de derecha, e incluso hay algunos que tienen una visión casi comercial del asunto, que lo ven como algo para turistas o como obtener más ingresos. Y otros, los que estamos más políticamente implicados en procesos revolucionarios, nosotros lo vemos como la ocasión propicia para profundizar la batalla de ideas. (Gómez 2010)*

Otro motivo de confrontaciones dentro del Grupo es la participación del Estado español, como demuestra una entrevista al presidente del Centro Nacional de Historia venezolano, Arístides Medina, que se mosquea de que algunos países, pero particularmente España, tengan un interés especial en que el nombre Simón Bolívar se borre de la memoria de los pueblos.

*Desde España nos están proponiendo una Conmemoración del Bicentenario como una acción generada por ellos, para hacer ver que la Independencia de América se produjo por la vocación democrática de esa Nación. (Uzcatia 2009: párr. 7)*

De la misma manera, la ya arriba citada Carmen Bohórquez sostiene en otra entrevista que “España pretende dar vuelta a la historia de tal manera que pueda aparecer como si en realidad hubiera sido la verdadera inspiradora de nuestras independencias. Ya lo hizo con la celebración del V Centenario del Descubrimiento de América en 1992 y lo repite ahora” (Montoya 2009, párr. 2). Esta tesis de repetición y de paralelas entre las dos conmemoraciones suena lógica, pero ¿hasta qué punto influyen los intereses del Estado español en las políticas de memoria latinoamericanas? ¿Es la implicación española un obstáculo para el proceso de integración regional?

Lo cierto es que la colaboración dentro del Grupo Bicentenario desde su creación en 2007 hasta el 2011 no se llevó a cabo como planificado. El Acta

de la IV Reunión del Grupo Bicentenario (2009: 7) indica la alternancia de la Secretaría Pro Témportore (SPT) entre 2009 y 2010. Sin embargo, los mandatos de Venezuela, previstos durante enero y junio de 2010, seguidos por Colombia hasta finales del mismo año, nunca se pusieron en práctica. De hecho, no se encuentra ningún índice que afirme el traspaso de la SPT de México a finales de 2009 a Venezuela. El poco interés por parte de Venezuela de reivindicar su mandato se explica, entre otras cosas, por la crisis bilateral duradera entre Colombia y este país y sus prioridades poco compatibles con el mismo Grupo Bicentenario. Una muestra de ello es la constitución del Grupo ALBA para la Conmemoración del Bicentenario del Inicio de la Revolución de Independencia en Nuestra América el 24 de junio de 2009.<sup>10</sup>

Si comparamos el Grupo Bicentenario con el Grupo ALBA para la Conmemoración del Bicentenario ¿cuáles son las principales diferencias?

Lo más llamativo es el periodo de tiempo divergente. El primer suceso que consta en la línea de tiempo, disponible en la página del Grupo Bicentenario, es la Independencia de Haití en 1804 y, el último, la Declaración de Independencia de la Provincia Oriental (Uruguay) en 1825. Fuera de esta mención de Haití y su Declaración de Independencia la relevancia del hecho es más bien marginal y no cobra importancia explícita en ningún momento del ciclo conmemorativo descrito. Solamente hay dos datos más que hacen referencia al rol jugado por Haití durante los procesos de independencia de América Latina y los dos se encuentran en el Acta de la IV Reunión del Grupo Bicentenario (2009: 1-7). Ahí consta que Ecuador realizó durante la reunión *precisiones históricas* en este sentido y que Argentina hizo “énfasis en la necesidad de reivindicar el rol jugado por Haití en las gestas independentistas”. El Acta indica, además, que se adjunta, como Anexo IV, la Declaración referente a Haití, que en un principio estaba accesible en la misma página del grupo y que luego desapareció por completo de la misma. El autor accedió a esta “Declaración del Grupo Bicentenario sobre el Rol de la República de Haití en los Procesos de Independencia Latinoamericanos” por última vez el 20 de mayo de 2009. Del hecho de que esta Declaración verdaderamente existe da prueba únicamente el Número 31.692/Año CXVII del Boletín Oficial de la República Argentina que data del 13 de julio de 2009. El Boletín reproduce el Documento de la Reunión del Grupo Bicentenario incluyendo la Declaración sobre Haití que contiene el texto siguiente:

*Durante el presente año las naciones que conforman el Grupo Bicentenario darán comienzo al ciclo de conmemoraciones de los bicentenarios de los procesos de independencia en América Latina.*

*El Grupo Bicentenario recuerda que esta primera gesta por la libertad comenzó en el año 1804, en Haití, cuando un valeroso grupo de insurgentes puso*

---

<sup>10</sup> Para el Acta Constitutiva y demás documentos véase: <http://www.alba-tcp.org>, consulta: 31.01.2013.

*fin al yugo colonial y al oprobio de la esclavitud, abriendo paso, de esta manera, a los sucesivos procesos de independencia en nuestra región.*<sup>11</sup>

**Las políticas públicas de memoria y la integración latinoamericana: el Grupo Bicentenario**

Georg T. A. Krizmanics

Este párrafo me lleva a varias conclusiones: Primero, recordar en una declaración que la primera gesta por la libertad comenzó en 1804 en Haití le da a todo el proceso un aspecto genuinamente latinoamericano. Esto evita el protagonismo de otros antecedentes a menudo citados, tales como la independencia de las Trece Colonias norteamericanas en 1776, la revolución Francesa en 1789 y la crisis en la península ibérica por la invasión francesa de Napoleón en 1808. Previa invitación, España formalizó su participación en el grupo el 23 de febrero de 2009, lo que posiblemente desató la iniciativa de la Declaración. Segundo, ya que el grupo no invita al Estado haitiano a participar como miembro del Grupo Bicentenario en las conmemoraciones, da la impresión de utilizarlo, sobre todo, como comodín para propios fines. Haciendo referencia a Haití, sin que este país tenga voz o voto en la organización de las conmemoraciones, puede calmar una posible rivalidad sobre la pregunta quién fue el primero en dar la primera gesta libertaria. Tercero, en un contexto de historia transatlántico, hacer referencia a la Independencia de Haití se puede interpretar como un intento de establecer una narrativa de “contra historia”, si se tiene en cuenta que las circunstancias de la Independencia de Haití han sido silenciadas, en gran medida hasta hoy, en comparación con la atención que han recibido los antecedentes de los demás movimientos independentistas arriba mencionados.

Es curioso que Hugo Chávez y su gobierno se han presentado como los defensores de una contra historia, tanto a nivel nacional como a nivel regional, cuando son ellos quienes representan el poder oficial que como tal define la historia oficial. En el Foro “Ideas de la Independencia”, realizado bajo la responsabilidad del Ministerio venezolano del Poder Popular para la Cultura, el profesor venezolano Mario Sanoja deja claro que la característica fundamental de la presente conmemoración de los 200 años de emancipación es buscar “construir un nuevo discurso histórico que explique ese proceso de independencia en los términos de la revolución socialista venezolano.” De este modo, se pretende rescatar “un pueblo invisibilizado en la historia oficial” y “destapar la historia que durante siglos fue minimizada e inclusive, ocultada”. (Sulbarán 2010: párr. 1)

De acuerdo a estas aspiraciones, los “Hitos del Bicentenario de la Independencia de Nuestra América”, según los dirigentes de los Estados miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), difieren en algunos puntos de la línea de tiempo elaborada por el Grupo Bicentenario.<sup>12</sup> Primero, el periodo de tiempo abarca 50 años (1780–1830), empezando por la Sublevación de los hermanos Katari en el Alto

<sup>11</sup> Véase página 2 del Boletín

<sup>12</sup> Véase: [http://www.alba-tcp.org/public/documents/pdf/hitos\\_del\\_bicentenario.pdf](http://www.alba-tcp.org/public/documents/pdf/hitos_del_bicentenario.pdf), consulta: 31.01.2013.

Perú (hoy Bolivia) y terminando por la Muerte de Simón Bolívar. Las referencias a la Revolución de Haití son extensivas, pero este país tampoco cobra un mayor protagonismo real en los eventos del ciclo de las conmemoraciones. En cambio, los sucesos en la península ibérica, que sí constan en la línea de tiempo del Grupo Bicentenario, se dejan completamente fuera. Segundo, la agenda perseguida por el ALBA-TCP sobrepasa la mera promoción de la celebración de las diversas efemérides de cada uno de los países miembros – propuesta central del Grupo Bicentenario – y persigue con el plan de trabajo y acción metas concretas que dan prueba de un proyecto político explícito de memoria y de identidad.

*El cronograma de cumplimiento de dicha agenda de trabajo puede ir aparejada con determinadas fechas históricas, de manera tal que el cumplimiento de la meta fijada y la conmemoración de determinada fecha bicentennial, se conviertan en sí mismas en símbolo de la continuidad de la lucha y en resignificación de una historia que hasta el momento ha estado al servicio de las élites dominantes.<sup>13</sup>*

El liderazgo en todas esas tareas Chávez se lo atribuye claramente al pueblo venezolano y a sus representantes, ya que “a nosotros los venezolanos, los hijos de Bolívar, de Josefa Camejo, de Guaicaipuro, de Miranda, de nuevo la historia nos ha puesto a la vanguardia de las luchas en este continente. Asumamos, pues, nuestro desafío. Marchemos a la vanguardia de los cambios en América Latina y el Caribe.” (Chávez Frías 2010: 27)

Estas pretensiones pueden haber influido en el deterioro de las relaciones en el seno del Grupo Bicentenario a partir de finales del año 2009. Ello se hizo palpable, por ejemplo, en la disponibilidad de la página web del grupo que en los últimos dos meses de 2010 y los primeros dos meses de 2011 osciló entre vida y muerte. Había días en los que no funcionaba, otros en los que reapareció, como si no hubiera sucedido nada, y otros más cuando solamente se cargó el diseño de fondo de la misma, sin posibilidades de navegar ni acceder a los contenidos anteriormente disponibles. Fuese cual fuese la razón para este fenómeno, el funcionamiento de la página volvió a su normalidad anterior a mitades de 2011. No obstante, volvió a desaparecer su contenido pocos meses después y así sigue actualmente. Lo único que aparece cuando uno visita la página son las banderas de los países que forman parte del Grupo Bicentenario.

Un fenómeno parecido experimentaron algunas páginas que lanzaron los gobiernos nacionales, miembros del Grupo Bicentenario, destinadas exclusivamente a la conmemoración nacional respectiva. La página de Bolivia, por

---

<sup>13</sup> Véase: <http://www.alba-tcp.org/contenido/plan-de-trabajo-grupo-alba-bicentenario>, consulta: 6.02.2011. La versión en español del plan de trabajo ya no es accesible, la versión en inglés, sin embargo, sí: <http://www.alba-tcp.org/en/contenido/work-plan-bicentennial-alba-group-bicentennial-goals>, consulta: 31.01.2013.

ejemplo, desapareció poco después de las conmemoraciones en el año 2009, la de Ecuador dejó de existir en el segundo semestre de 2010, a pesar de que el presidente Rafael Correa decretó en 2008 que “la República de Ecuador se apresta a conmemorar el Bicentenario de las Luchas Libertarias de 1809 a 1812.” (Registro Oficial de Ecuador 325/1023/punto 1) No quedan nada claro los motivos que llevan a esta gestión nebulosa de las páginas.

## Reflexiones sobre la percepción de los bicentenarios entre los ciudadanos latinoamericanos

La aparición inflacionaria de temas relacionados a los bicentenarios en los ámbitos de la vida pública de América Latina y el Caribe indujo a los investigadores de Latinobarómetro a incluir en la edición de 2009 preguntas al respecto. ¿Entonces, cuál es la percepción de los ciudadanos al respecto de las conmemoraciones bicentenarias?

El informe anual incluye datos que se hicieron constar en 16 países hispanoamericanos, repartidos en dos grupos. El primero abarca los Estados que conmemoran sus bicentenarios entre 2009 y 2012 y el segundo a los que lo hacen entre 2021 y 2025. Además, se consideraron la República Dominicana, la cual se independizó de Haití en 1844, y Brasil que se declaró independiente de Portugal en 1822 (Latinobarómetro 2009: 111). Sin embargo, los investigadores no dan ninguna importancia a Haití, lo que se explica por la definición territorial de América Latina que subyace al sondeo (Latinobarómetro 2009: 2). Además, cabe precisar que este agrupamiento no distingue entre el comienzo del proceso de independencia y la independencia formal de los Estados. Solamente mide la importancia que los interrogados atribuyen a los sucesos en su conjunto.

Los datos indican, por un lado, que el conocimiento de los latinoamericanos sobre la cuestión de quién se independizó de su país correspondiente – España, Portugal o Haití – es más bien bajo.<sup>14</sup> Solamente el 43% de los/las interrogados/as en los Estados hispanoamericanos responde correctamente, el mismo porcentaje que en Brasil, pero menos que en República Dominicana, donde el 57% da una respuesta correcta. Los autores del estudio explican estos valores con el bajo nivel promedio de educación después de siete años de escolarización (Latinobarómetro 2009: 110). No obstante, los datos documentan que el 57% de los interrogados en toda América Latina atribuyen a los bicentenarios una importancia significativa, como se desprende de la segunda pregunta (Latinobarómetro 2009: 111 y s.).<sup>15</sup> La parte

---

<sup>14</sup> La pregunta que se hizo fue: “Próximamente se cumplen 200 años de la independencia en varios países, queremos saber ¿De quién se independizó (país)?”

<sup>15</sup> La pregunta que se hizo fue: “¿Cuán significativo es para Ud. el Bicentenario de la independencia: ‘Muy significativo (1)’; ‘Bastante significativo (2)’; ‘Algo significativo (3)’; o ‘No significa nada (4)’ para usted?”.



superior de la escala la ocupa Brasil con el 77%. De los miembros del Grupo Bicentenario Venezuela (63%), México (61%), El Salvador y Chile (ambos 59%) y Bolivia (58%) se sitúan por encima del promedio. Por debajo aparecen Ecuador (52%), Argentina (51%), Paraguay (48%) y Colombia (36%), siendo este país al mismo tiempo el último de la cola. En resumen, viendo el conjunto de los países miembros del Grupo Bicentenario, la mayoría de los interrogados atribuye a los bicentenarios una importancia significativa, teniendo en cuenta que en siete de los nueve países más del 50% de los interrogados se pronunció en este sentido.

Con referencia a las voces que critican la participación de España en las conmemoraciones bicentenarias, el informe del Latinobarómetro también ofrece datos instructivos.<sup>16</sup> En total, el 57% de los interrogados en América Latina indican que la influencia española en la región “desde el descubrimiento de América” ha sido positiva. Lidera la cola la República Dominicana (73%), siendo Perú (43%) el país que se encuentra al lado opuesto de la escala. Llama la atención que entre los diez países sudamericanos solamente tres: Venezuela (64%), Uruguay (61%) y Chile (59%), superen el promedio del 57% y que en Venezuela, teniendo en cuenta la situación política actual, se haya dado el porcentaje más alto. Los porcentajes obtenidos en todos los demás Estados miembros del ALBA se encuentran por debajo del promedio. Los encuestados en Perú (43%) son los que peor ven “la influencia de España desde el descubrimiento de América”, seguidos por, y superados solamente por un punto, los de Ecuador (44%). Entre el promedio y la imagen más negativa de España se sitúan Nicaragua (49%) y Bolivia (52%).

Lastimosamente, este estudio sobre la percepción de los ciudadanos en cuanto a las conmemoraciones bicentenarias se hizo nada más que una sola vez. Podría haber sido realmente interesante poder contar con datos comparables desde 2009 hasta 2012.

## **Conclusiones**

Dado lo anteriormente expresado, se puede hablar de un fracaso del Grupo Bicentenario en el que se refleja, de alguna manera, el estado de la integración regional. En vez de tratar de encontrar imperativamente soluciones a los problemas que se presentaron a lo largo de la existencia de este organismo, algunos países miembros prefirieron abandonarlo, otros se decidieron por crear una iniciativa parecida, pero no igual y, sobre todo, de menos trascendencia. El Grupo Bicentenario, como plataforma de diálogo, podría haber sido aprovechado mucho mejor para trabajar y disminuir varios puntos de fricción entre los Estados miembros: las diferencias ideológicas entre algunos de estos

---

<sup>16</sup> La pregunta que se hizo fue: “¿Históricamente y considerando todo, cómo valora la influencia que España ha tenido en (país) desde el descubrimiento de América?”

gobiernos, por un lado, y las fricciones en cuanto a la historia oficial sostenida por España y los gobiernos latinoamericanos, por otro.

Carlos Malamud (2011: 25) resalta en un primer balance de los bicentenarios latinoamericanos varias razones que tratan de explicar los impedimentos de promover una conmemoración conjunta y de alcanzar una proyección internacional:

(1) *la gran fractura existente en la región y los conflictos bilaterales [...];* (2) *la politización de los festejos [...];* (3) *los intentos de falsificación de las historias nacionales y de la latinoamericana;* (4) *el escaso presupuesto invertido;* (5) *la improvisación y la falta de planificación;* (6) *el bajo grado de conocimiento por parte de las sociedades latinoamericanas de lo que se festejaba;* y (7) [...] *la trivialización y mercantilización del concepto o la marca bicentenario.*

Este balance es, al mismo tiempo, un balance del estado de la integración en la región. La integración sufre con los conflictos bilaterales; la integración es politizada, en general improvisada y poco planificada; no cuenta con los recursos necesarios para llevarla a un nivel más elevado y de mayor cohesión. La integración es trivializada.

## Bibliografía

ALBA (2004), *Declaración conjunta entre el presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el presidente del Consejo de Estado de la República de Cuba para la creación del ALBA*, en La Habana, Cuba, del 14 de diciembre.

ALBA-TCP (2010), *Manifiesto Bicentenario de Caracas*, Declaración Final de la IX Cumbre del ALBA, del 19 de abril.

Altmann J., Rojas Aravena F. (2008), *Introducción. América Latina: Dilemas de la Integración*, en: *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, J.: Altmann, F. Rojas Aravena (ed.), Fundación Carolina y Siglo XXI de España Editores S. A., Madrid.

Boeckh A. (2005), 'Sozialismus des 21. Jahrhunderts'? *Das venezolanische Reformprojekt von Hugo Chávez*, en: *Jahrbuch Lateinamerika 29: Neue Optionen lateinamerikanischer Politik. Analysen und Berichte*, K. Gabbert et al. (ed.), Verlag Westphälisches Dampfboot, Münster.

Boletín Oficial de la República Argentina (2009), no 31.692, año CXVII del 13 de julio, disponible en: <http://www.boletinoficial.gov.ar>, consulta: 31.01.2013.

Bolívar S. [1819] (2008), *Discurso de Angostura*, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, Caracas, disponible en: <http://www.minci.gob.ve>, consulta: 31.01.2013.

Bourdieu P. (1993), *Esprits d'Etat*, en: "Actes de la recherche en sciences sociales", doi: 10.3406/arss.1993.3040.

Calderón Hinojosa F. (2010), *Discurso en la Ceremonia de Entrega de la Secretaría Pro Témpace del Grupo de Río*, en: *Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe Quintana Roo, México*, G. M. Santos Villarreal (ed.), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-CI-A-03-10.pdf>, consulta: 31.01.2013.

Chávez Frías H. (2010), *Rumbo a la independencia plena. Mensaje anual del presidente Hugo Chávez Frías a la nación. Sesión especial de la Asamblea Nacional con motivo del mensaje*

*anual del Comandante Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías*, Palacio Federal Legislativo Caracas, 15 de enero, disponible en: <http://www.minci.gob.ve>, consulta: 31.01.2013.

CALC (2008), *Declaración de Salvador*, Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo, Bahía, Brasil, del 17 de diciembre de 2008, disponible en: <http://www.sre.gob.mx/cumbredelaunidad/calc.htm>, consulta: 31.01.2013.

Gabbert K. (2008), 'Ein Held für alle Zwecke'. *Hugo Chávez und andere Wiedergänger von Simón Bolívar*, en: *Erinnerung macht gegenwart. Jahrbuch Lateinamerika. Analysen und Berichte*, A. Huffschmied, M. Krämer, K. Gabbert, W. Gabbert, U. Goedeking, A. Nana Heidhues, T. Schmid, Ch. Schulte, R. Stanley (ed.), Verlag Westphälisches Dampfboot, Münster.

Garavaglia J. C. (2003), *La apoteosis del Leviathán: El estado en Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XIX*, "Latin American Research Review", no 38.

García-Belaunde J. A. (2000), *El sueño de Bolívar: De la Federación de los Andes a la Comunidad Andina*, disponible en: <http://www.comunidadandina.org>, consulta: 31.01.2013.

Gómez Y. (2010), *Doscientos años después de la Independencia de América, tenemos al pueblo en las calles diciendo cuál es el camino*, "Revista Mariátegui", disponible en: <http://carmenbohorquez.psuv.org.ve>, consulta: 6.02.2011.

Grupo Bicentenario (2007a), *Carta de Intención de los Ministros de Cultura relativa a la realización de actividades conjuntas para la Conmemoración de los Bicentenarios*, Valparaíso, Chile, del 26 de julio, disponible en: <http://www.grupobicentenario.org>, consulta: 15.06.2009.

Grupo Bicentenario (2007b), *Acta Primera Reunión, Santiago de Chile*, del 5 de diciembre, disponible en: <http://www.grupobicentenario.org>, consulta: 15.06.2009.

Grupo Bicentenario (2009), *Acta IV reunión*, Buenos Aires, Argentina, del 28 al 29 de abril, disponible en: <http://www.grupobicentenario.org>, consulta: 5.05.2009.

Gudynas E. (2006), *Los fantasmas de la integración regional*, "Revista del Sur", no 166, disponible en: <http://www.integracionsur.com>, consulta: 31.01.2013.

Harwich N (2003), *Un héroe para todas las causas: Bolívar en la historiografía, "Iberoamericana"*, vol. III, no 10.

Kaller-Dietrich M. (2006), *Las Américas im Vergleich – Good Neighbors im Schatten der 'Zweiten Conquista'*, en: *Nord-Süd-Beziehungen. Kolonialismen und Ansätze zu ihrer Überwindung*, B. Englert et al. (ed.), mandelbaum Verlag, Wien.

Lamore J. (2007), *José Martí. La liberté de Cuba et de l'Amérique latine*, Ellipses Édition Marketing S.A., Paris.

Latinobarómetro Corporación (2009), *Informe 2009*, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, disponible en: <http://www.latinobarometro.org>, consulta: 31.01.2013.

Malamud C. (2008), *La integración que no acaba de llegar*, "Revista de libros de la Fundación Caja Madrid", no 143, disponible en: <http://www.revistadelibros.com>, consulta: 31.01.2013.

Malamud C. (2009), *La crisis de la integración se juega en casa*, "Nueva Sociedad", no 219, disponible en: <http://www.nuso.org>, consulta: 31.01.2013.

Malamud C. (2011), *Un balance de los bicentenarios latinoamericanos: de la euforia al ensimismamiento*, Documento de Trabajo 1/2011 del Real Instituto Elcano, disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org>, consulta: 31.01.2013.

Martí J. (2005a) [1889], *Carta al director de La Nación del 2 de noviembre de 1889*, en: J. Martí, *Nuestra América*, Fundación Biblioteca Ayacucho, Caracas.

Martí J. (2005b) [1889], *Discurso Pronunciado ante la Sociedad Literaria Hispanoamericana ('Madre América') el 19 de diciembre de 1889*, en: J. Martí, *Nuestra América*. Fundación Biblioteca Ayacucho, Caracas.

Martí J. (2005c) [1891], *Nuestra América*, en: J. Martí, *Nuestra América*, Fundación Biblioteca Ayacucho, Caracas.

Martí J. (2005d) [1893], *Simón Bolívar. Discurso pronunciado en la velada de la Sociedad Literaria Hispanoamericana en honor de Simón Bolívar el 28 de octubre de 1893*, en: J. Martí, *Nuestra América*, Fundación Biblioteca Ayacucho, Caracas.

Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela (2011), *Comunicado. Gobiernos de América Latina y el Caribe estudian nueva fecha para celebrar la CALC*, disponible en: <http://www.mre.gob.ve>, consulta: 8.08.2011.

Montoya R. (2009), *España pretende apropiarse de los festejos del bicentenario de nuestras independencias. Entrevista a Carmen Bohórquez*, "Periódico Diagonal", del 17 de noviembre, disponible en: <http://www.diagonalperiodico.net>, consulta: 31.01.2013.

Palacios G., Moraga F. (2003), *La independencia y el comienzo de los regímenes representativos*, Editorial Síntesis, S.A., Madrid.

Pimenta J. P. G. (2007), *Brasil y las revoluciones de Hispanoamérica (1808-1822)*, en: J. P. G. Pimenta, *Brasil y las independencias de Hispanoamérica*, Publicaciones de la Universidad Jaume I, Castelló de la Plana.

Prensa Presidencial Venezolana (2011), *Presidente Chávez encabezó desde Miraflores actos del Bicentenario*, Disponible en: <http://minci.gob.ve>, consulta: 31.05.2012.

Ramonet I. (2008), *Fidel Castro. Biografía a dos voces*, DeBOLS!LLO, Barcelona.

Registro Oficial de Ecuador (2008), *Decreto N° 1023, del 15 de abril, por el que se constituye el Comité Presidencial del Bicentenario, cuya misión será planificar y coordinar la ejecución del Programa de Conmemoraciones del Bicentenario entre 2008 y 2012*, publicado el 28 de abril, disponible en: <http://www.derechoecuador.com>, consulta: 31.01.2013.

Ricœur P. (2000), *L'écriture de l'histoire et la représentation du passé*, "Annales. Histoire, Sciences Sociales", 55e année, no 4.

Rinke S. (2010), *Revolutionen in Lateinamerika. Wege in die Unabhängigkeit 1760-1830*, Verlag C. H. Beck oHG, München.

Rodríguez O. (2011), *Cancilleres avanzaremos para consolidar el concepto de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe. Nicolás Maduro recibe a homólogos*, "Venezolana de Televisión", disponible en: <http://www.abrebrecha.com>, consulta: 31.01. 2013.

Roig A. A. (2007), *Necesidad de una segunda independencia*, en: *América Latina hacia su segunda independencia. Memoria y autoafirmación*, H. E. Biagini, A. A. Roig Aguilar (ed.), Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, disponible en: <http://www.ensayistas.org/critica/generales/biagini/segunda-independencia.pdf>, consulta: 31.01.2013.

Sandino Augusto C. (1982) [1929], *Plan zur Verwirklichung von Bolívars höchstem Traum, en: Der lange Kampf Lateinamerikas. Texte und Dokumente von José Martí bis Salvador Allende*, Á. Rama (ed.), Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.

Sandner G. (2001), *Hegemonie und Erinnerung: Zur Konzeption von Geschichts- und Vergangenheitspolitik*, "ÖZP", no 30.

Sotillo J. Á. (2010), *Prólogo. La cooperación Sur-Sur y su irrupción en un mundo en transformación*, en: *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y Realidad*, B. Ayllón Pino, J. Surasky (coord.), Catarata, Madrid.

Sulbarán B. (2010), *Mario Sanjona: 'Estamos buscando construir un nuevo discurso histórico'*, "Comunicado de prensa MinCI", del 18 de mayo, disponible en: <http://www.minci.gob.ve>, consulta: 31.01.2013.

Ugarte M. (1922), *El ideal de los hombres de la Independencia. Al llegar a Bogotá, el 20 de septiembre de 1912*, en: M. Ugarte, *Mi campaña hispanoamericana*, Cervantes, Barcelona.

UNASUR (2008), *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Brasilia, del 23 de mayo, disponible en: <http://www.comunidadandina.org>, consulta: 31.01.2013.

Uzcatia D. (2009), *Bicentenario y el Socialismo Bolivariano consolidan la verdadera Independencia de Venezuela. Entrevista a Aristides Medina*, "Comunicado de prensa MinCI", del 1 de junio, disponible en: <http://www.minci.gob.ve>, consulta: 31.01.2013.

Wodak R., de Cillia R. (2007), *Commemorating the past: the discursive construction of official narratives about the 'Rebirth of the Second Austrian Republic'*, "Discourse & Communication", vol. 1, no 3.

Michael Z. (2009), *Simón Bolívar in Geschichte, Mythos und Kult*, en: *Vielstimmige Vergangenheiten – Geschichtspolitik in Lateinamerika. ¡Atención! Jahrbuch des Österreichischen Lateinamerika-Instituts*, B. Molden, D. Mayer (ed.), Lit Verlag, Wien-Berlin.

## ¿Sur-Sur contra Norte-Sur? La política brasileña extraregional bajo la presidencia de Lula da Silva (2002–2011)

**Klaus Bodemer**

GIGA INSTITUTO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS,  
HAMBURGO, ALEMANIA

✉ klaus.bodemer@giga-hamburg.de

### RESUMEN

*Iniciada ya durante el segundo gobierno de F. H. Cardoso, la política exterior brasileña, bajo su sucesor L. I. Lula da Silva, experimentó un cambio de rumbo con el lema de “autonomía por diversificación”. Las características centrales de esta reorientación fueron un reclamo más pronunciado del país por un liderazgo regional y la profundización de las relaciones Sur-Sur con el objetivo de fortalecer la capacidad negociadora del Sur y alcanzar un orden mundial más justo y equilibrado. Los resultados de esta política son, tanto al nivel regional como internacional, más bien mezclados. Al nivel regional, se muestra que el poder posicional no se traduce automáticamente en un poder de influencia; al nivel internacional, el país fue capaz de formar alianzas, pero su “power of outcome” fue más bien modesto y el intento de presentarse como “abogado del Sur”, por lo menos, discutible.*

**PALABRAS CLAVE:** *Brasil, relaciones Sur-Sur, política exterior, Lula da Silva.*

### SUMMARY

*During the second term of F. H. Cardoso and under the government of his successor L. I. da Silva, the foreign policy of Brazil underwent a change of course, both in domestic policy as well as in the international arena. The main characteristics of this change were a more pronounced claim for a “cooperative leadership” in the region and the deepening of the South-South relations with the objective to strengthen the negotiation capacity of the South and to attain a more just and balanced international regime. The results are mixed. On the regional level, it is clear that the positional power does not translate automatically into the power of influence; on the international level, the Brazilian diplomacy was able to build alliances, but its power of outcome was rather modest and the intention to present itself as “Advocate of the South”, at least, questionable.*

**KEYWORDS:** *Brazil, South-South relations, foreign policy, Lula da Silva.*

## De la “autonomía por distancia” a “la autonomía por participación”

La política exterior brasileña ha seguido durante años una estrategia de inserción muy selectiva y cautelosa en el mercado mundial, reflejo del concepto cepalino de sustitución de importaciones (ISI). En reacción a la “década perdida” (los años 80) y la segunda ola de integración, el llamado “regionalismo abierto”, ya bajo de la presidencia de Fernando Collor de Mello (1990–1992) y su sucesor Itamar Franco (1992–1994), Brasil se ha despedido de la estrategia ISI y de la vieja cultura del “inward-looking policy-making” (Baumann 2010: 33). El concepto de “autonomía por distancia” fue reemplazado en la política exterior por el de “autonomía por participación” (Vigevani y Cepaluni 2007: 283 y ss.; Facundes Vicentini y Reis da Silva 2010: 54). Collor de Mello bajó radicalmente las barreras aduaneras e inició un proceso de privatizaciones, acompañado por una política exterior que se orientó – otra vez más en la historia brasileña – a las demandas de EE.UU. y la U.E. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y sus repercusiones internacionales subrayaron, además, la necesidad de redefinir la seguridad internacional, fortalecer el multilateralismo y el orden internacional multipolar (Lessa 2010: 116). La política de estabilidad, cuyos rasgos se fundamentaron en el *Plano Real*, permitió, finalmente, al sucesor de Collor de Mello, el socialdemócrata Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), avanzar hacia una nueva proyección internacional del país, hacer más atractiva la industria local y atraer inversiones exteriores directas. Como respuesta al acelerado proceso de la globalización, Cardoso confiaba en la configuración ideal de un nuevo orden multipolar y en el desarrollo progresivo de relaciones internacionales más justas y armónicas (Bernal Mesa 2010: 198). Con respecto a la región, Cardoso aplicó una cautelosa modificación de la política exterior brasileña propagando el liderazgo de su país en la región bajo el lema del binomio seguridad – estabilidad democrática, estableció estrechos vínculos con sus vecinos y actuó como mediador en conflictos (Gomes Saraiva 2007: 48). Cardoso negoció, además, sobre el ALCA con EE.UU. y con Europa sobre un acuerdo de asociación entre la U.E. y el Mercosur. Eso significaba comprometerse activamente con los Estados centrales del sistema internacional y cooperar con los regímenes internacionales en vigencia bajo el concepto de la “soberanía compartida” (Alden y Vieira 2007: 155; Vigevani y Cepaluni 2007: 300, 304). Cardoso buscó así un mayor reconocimiento del país, participando en la visión multilateralista del ex presidente Bill Clinton, basada en el neo-idealismo kantiano y un institucionalismo pragmático (Bernal Mesa 2008: 31).

Fue recién en su segundo mandato que Cardoso se ocupó más intensamente de una reorientación de la política exterior, reaccionando al hecho de que la consolidación del proceso de integración, sobre todo del Mercosur y su ampliación con UNASUR, fortaleció, bajo el lema de la “autono-

mía por integración” (Oliveira 2005: 55), la posición negociadora del país en los diferentes foros multilaterales y su liderazgo en la región. Se trataba, sin embargo, no de un cambio radical de la política exterior brasileña, sino más bien de “una mudanza dentro de la continuidad” (Vigevani y Cepalumi 2007: 322).

¿Sur-Sur contra Norte-Sur? La política brasileña extraregional bajo la presidencia de Lula da Silva (2002–2011)

Klaus Bodemer

## El cambio de rumbo en la política exterior brasileña bajo el gobierno de Lula da Silva

El sucesor de Cardoso, Lula da Silva (2002–2011), del Partido Trabajador (PT), profundizó esta reorientación y expandió y reestructuró las relaciones exteriores, apuntando a nuevas agrupaciones bilaterales y regionales. Un primer paso fue una viva diplomacia de viajes. Sólo en el primer año de su mandato, Lula visitó 38 países. El objetivo principal de esta diplomacia de viajes fue una nueva geografía del comercio mundial que, según la convicción del nuevo gobierno brasileño, debería ajustarse mejor a los intereses y necesidades de los países del Sur. La cooperación con países emergentes importantes, como China, India y África del Sur, tenía en este contexto un peso particular. La idea subyacente era que a través de alianzas y de una cooperación eficaz se alcanzaría contar con suficientes recursos tecnológicos, fuerza de trabajo calificada y el capital necesario para disminuir la dependencia del país de las potencias del Norte.

Estas ambiciones en la política exterior brasileña fueron en última instancia un reflejo de un cambio estructural en la arena mundial, caracterizado por el empoderamiento de las regiones del Sur, lo que ha aportado a un *power shift* en la política internacional. Desde los años 90, las regiones son cada vez más importantes como unidades de acción en el mundo (Katzenstein 2005). Países emergentes, como China, India, África del Sur o Brasil, juegan cada vez más un rol prominente en sus regiones, traspasando, además, esas fronteras y actuando como jugadores globales a nivel internacional. Estos poderes regionales parecen jugar de manera diferente en su entorno, utilizando estrategias variadas e implementando instrumentos que van desde medidas de confianza mutua y de políticas *soft power* hasta políticas coercitivas y de represión militar (como, por ejemplo, Rusia en Chechenia).

En lo que sigue quiero concentrarme en la política exterior extraregional Sur-Sur de Brasil durante las dos presidencias de Lula da Silva, dejando más bien al margen (pero no totalmente afuera, porque constituye la base de la proyección internacional) el rol que Brasil juega en su entorno subregional y regional. En cuanto a mi aproximación teórica, me apoyo, en primer lugar, en el enfoque neo-estructuralista y social-constructivista que toma como objeto de análisis la parte discursiva de la política.



### **“Autonomía por diversificación” – Objetivos, líneas directrices y prioridades estratégicas de la política exterior de Lula da Silva**

Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso predominaban en Itamaraty los llamados autonomistas, cuya prioridad era América del Sur. El discurso del Presidente apuntaba al destino de la nación; los socios privilegiados del país eran los países del Norte. La política exterior brasileña siguió entonces la tradición legalista que muchos años había determinado el comportamiento exterior del país. El núcleo de esta tradición era el respeto por las normas internacionales, por ejemplo del Tratado de Tlatelolco, y su lema era no desafiar la agenda internacional. Además, Cardoso le asignaba un rol fundamental al desarrollo y la capacidad tecnológica para poder competir internacionalmente.

Lula da Silva ha dado a la política exterior brasileña otros acentos. En vez de un enfoque más bien nacionalista, como el de Cardoso, su sucesor fue, en primer lugar, internacionalista. Los formuladores principales de esta política exterior fueron el Presidente mismo, seguido por el Canciller, el Embajador Celso Luiz Nunes Amorim, el Secretario General de Relaciones Exteriores, el Embajador Samuel Pinheiro Guimarães y el Asesor Especial para Asuntos Internacionales de la Presidencia, Marco Aurélio Garcia, en cierto sentido la “eminencia gris” del Presidente y su vínculo con el PT. Su rol como ideólogo y en parte también como responsable de la ejecución de ciertas líneas de la política exterior brasileña fue excepcional, cuestionando no pocas veces el “monopolio de facto” que la diplomacia de carrera bajo la tutela de Itamaraty ha ocupado durante décadas (Almeida 2006: 98).

Según Lula da Silva, los impactos más fuertes de la globalización se notan en el comercio exterior. Distanciándose en otros aspectos de la izquierda latinoamericana, el gobierno de Lula compartió la crítica de esta izquierda a los programas de ajuste bajo el régimen del “Consenso de Washington” y se refirió al “Consenso de Buenos Aires”, un entendimiento entre Brasil y Argentina con el acento en asuntos económicos y sociales de la agenda internacional. Lula no compartió, sin embargo, la crítica a ultranza a la globalización de sus homólogos en Venezuela, Ecuador y Bolivia, sino que prefirió insertarse en la globalización de manera pragmática, haciéndola más justa, equilibrada y democrática, y aprovechando las ventajas que se ofrecen con tal estrategia (Almeida 2006: 100 y s; Cervo 2010: 8).

Un concepto núcleo de la nueva política exterior brasileña fue el de “Estado logístico”, comprendido como una guía estratégica para Brasil en la arena internacional. Según Cervo el Estado “desempeña el papel de promotor y abanderado de las iniciativas de otros actores económicos y sociales” (Cervo 2010: 10). El concepto incluye, además, dos dimensiones: primero, ciertas percepciones sobre la globalización, la interdependencia global y el regionalismo como características del mundo actual; segundo, la convicción de la disminución de la estabilidad hegemónica de los EE.UU. y la emergencia de un mundo basado en el multilateralismo y una nueva estratificación de poder,

donde Brasil, como una potencia emergente, tiene que jugar un rol importante. El concepto del “Estado logístico” permite a Brasil, como subraya Bernal Mesa (Bernal Mesa 2010: 201 y s.), desacoplarse de un mundo anclado en las categorías centro-periferia, colocarse en una posición media, ocupar un rol de liderazgo en América del Sur y asumir, junto con otros *system affecting countries* como India, China y África del Sur, el rol de un liderazgo colectivo con el objetivo de alcanzar un orden internacional más justo y democrático (Bernal Mesa 2010: 203).

Los principios fundamentales que orientaron la política exterior de Lula da Silva fueron la preservación de la soberanía nacional, la no injerencia en asuntos internos, el fortalecimiento del Estado en la política exterior, un multilateralismo recíproco, compatible con el desarrollo (Oliveira 2005: 56), y la ampliación de la “autonomía por participación”, que había predominado durante los gobiernos de Franco y Cardoso, a una “autonomía por diversificación” (Duarte Villa y Trindade Viana 2010: 92 y s; Vigevani y Cepaluni 2007: 281–284).

Conceptualmente, Lula da Silva y sus formuladores de la política exterior compartieron la visión de Joseph Nye de un orden multilateral que permita coordinar el pensamiento liberal de Celso Lafer, canciller de Cardoso, con el realismo del nuevo gobierno (Bernal Mesa 2010: 199). En general, la nueva dinámica se reflejó en una política exterior más marcada y auto-consciente. Internacionalmente, la diplomacia brasileña se concentró en la política financiera y el comercio internacional y se apoyó, en primer lugar, en las relaciones económicas y políticas ampliadas con los otros países emergentes. Al nivel regional, la diplomacia privilegió las cuestiones de seguridad. Ambas estrategias sirvieron, en cierto sentido, como medidas para proponerse como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Aprovechando la difusión de poder en la política internacional, Brasil apuntaba con todo eso a una bifurcación: intentó ser, al mismo tiempo, una parte del club de los ricos, es decir de los países OCDE, socio de los países emergentes, agrupados en el IBSA y los países BRICS, vocero de América del Sur y representante de los intereses del Tercer Mundo, incluidos los *non-system affecting countries* frente a los países OCDE y, finalmente, un país de peso que fomenta decididamente la cooperación Sur-Sur.<sup>1</sup> Para implementar una política exterior tan compleja y ambiciosa, Lula da Silva y su equipo han practicado una diplomacia asertiva y de geometría variable con diferentes vertientes.

---

<sup>1</sup> El país es miembro de una multitud de organizaciones y regímenes internacionales y su diplomacia persigue un comportamiento dinámico, articulando sus intereses como global jugador en asuntos como las finanzas globales, el comercio internacional, el medio ambiente y el cambio climático, la seguridad internacional y la reforma del sistema de Bretton Woods, demostrando de esta manera una creciente autoconciencia y un visible posicionamiento en la arena internacional. Su lucha por un sitio permanente en el Consejo de Seguridad está acompañada por el pedido de una reforma substancial de la Carta de las Naciones Unidas. Con el resurgimiento del debate nuclear, Lula desafió la agenda internacional.

## La política subregional y regional como hegemonía cooperativa

Con respecto a la región, Lula siguió apostando a la integración regional, pero con una institucionalidad mínima y priorizando la extensión del Mercosur en vez de su profundización, lo que ha culminado, por fin, en la creación de UNASUR. En ese sentido, su diplomacia se veía enfrentada a dos desafíos: primero, impedir que los tratados de libre comercio bilaterales se vuelvan el patrón dominante en la región y, segundo, frenar la diplomacia petrolera de Chávez.

El tema más discutido en este contexto es si Brasil ha alcanzado bajo el gobierno de Lula definitivamente un rol de liderazgo en la región. Como se verá en detalle más abajo, no hay dudas de que los datos duros están apoyando esta hipótesis. La aceptación de su rol de líder por los vecinos (todos los países latinoamericanos con la excepción de dos: Ecuador y Surinam) es, sin embargo, un problema. Algunos observadores hablan, por lo tanto, de un liderazgo sin seguidores (Malamud 2010). Si nos preguntamos si Lula mismo se ha expresado sobre el tema del “liderazgo” y/o “hegemonía”, encontramos respuestas ambivalentes. Tanto él mismo, como su asesor principal en asuntos exteriores, Marco Aurélio Garcia, han declarado repetidas veces que Brasil no está aspirando a tal rol de liderazgo en América del Sur. Por otro lado, mirando los hechos, me parece indudable que la convicción básica, el *leitmotiv* de la política exterior brasileña bajo los dos turnos de la presidencia de Lula da Silva fue que sin liderazgo regional (más allá del Mercosur) no hay un protagonismo internacional. Además, Lula ha sostenido que dentro del Mercosur la cooperación con Argentina, su competidor mayor, es fundamental y debe por eso ser fuerte. La integración regional tenía para Lula, por lo tanto, en primer lugar, un valor instrumental y estratégico, mientras el objetivo a largo plazo era la inserción del país como uno de los países líderes en el ámbito internacional. Este proyecto incluyó nuevos actores y metas. Tres fueron sus prioridades: primero, la estabilidad política regional que exige, entre otros, una política de defensa articulada; segundo, una política extra-regional y, tercero, el fomento de exportaciones de bienes industriales, una infraestructura sólida y una matriz energética sustentable. El gobierno ha presentado con respecto a estas prioridades un plan llamado “Brasil 3 Tiempos” (Santos 2011: 207 y s.). En analogía a la política interna de “fome zero” se ha hablado del “fome zero internacional” como objetivo a largo plazo, que comienza con la reforma de las estructuras financieras internacionales existentes, es decir, del FMI, el Banco Mundial y el sistema de las Naciones Unidas, hacia regímenes más equilibrados y más participativos.

Según el rumbo extraregional favorecido, los flujos comerciales exteriores de Brasil se reorientaron decididamente desde América hacia al resto del mundo. La Unión Europea ocupaba el primer puesto como socio comercial, pero fue sobrepasada por Asia Oriental. Su tercer socio era EE.UU. y, des-

pués, en orden descendente, Mercosur, África y Medio Oriente. Los países del Mercosur no presentan más que una octava parte del total. Brasil mantiene un superávit comercial con la U.E., EE.UU., el Mercosur y el Oriente Medio, mientras su balanza es deficitaria con Asia y África.

Haciendo un balance de la política regional de Lula, se la puede caracterizar como hegemonía cooperativa. Este comportamiento tiene – siguiendo a Pedersen – “la ventaja de difusión”. Según eso, la constitución de y la participación en instituciones y los mecanismos regionales le sirven a Brasil para la expansión de valores, ideas y proyectos (Pedersen 2002: 681). De esta manera, Brasil apunta al rol de un hegemon benevolente y utiliza para este fin los proyectos de integración regional como plataforma para un comportamiento cooperativo (Burges 2008: 75). Las causas de esta actitud son, ante todo, tres: primero, el país no dispone de los recursos económicos, políticos y militares suficientes para desempeñar una hegemonía coercitiva; segundo, el comportamiento cooperativo y la inclusión de otros Estados permite el acceso a otros mercados, y, finalmente, una región más integrada permite a los países participantes negociar con los países del Norte sobre una base más equilibrada. En suma, el comportamiento cooperativo de Brasil en la región le ha ayudado a ejercer un rol de liderazgo en los hechos. Las relaciones con Argentina y Venezuela son un ejemplo al respecto. La inclusión de este último país en el Mercosur y UNASUR puede ser entendida, por lo tanto, como intento de domesticar sus ambiciones como potencia regional (Seifert 2009: 60). Brasil dispone de la necesaria *power aggregation capacity*, es decir de la capacidad de motivar a otros países a participar en los esquemas de integración más ambiciosos (Seifert 2009: 67). Esta política le sirve a Brasil, además, para actuar como un factor de estabilización, un elemento visto positivamente, sobre todo, desde el Norte, es decir, por EE.UU. y la U.E.

### **Hacia un nuevo protagonismo: la política brasileña Sur-Sur extra-regional**

Entre los socios extraregionales podemos diferenciar, siguiendo a Miriam Gomes Saraiva, entre *system-affecting states* y *non system-affecting states* (Gomes Saraiva 2007). Con respecto a los primeros, se trata de países que disponen de menos recursos y capacidades que los países grandes, pero que pueden influir en la agenda internacional, por ejemplo, en una actuación concertada. Por lo común, estos países se ocupan de un perfil internacional integrativo y reconocen instituciones multilaterales como arenas adecuadas para la interacción internacional. *Non system-affecting states* son aquellos países que no cumplen estos requisitos. Entre ellos se encuentra la mayoría de los socios de Brasil en África, pero también en Asia y el Medio Oriente.

Uno de los países más importantes del primer grupo es China. Sus relaciones con Brasil se concentran en el área económica, mientras que la co-

operación política muchas veces no funciona por los intereses divergentes. La cooperación política es, por otro lado, más importante en el caso de India y África del Sur, mientras que la cooperación económica es en estos casos más reducida debido a la falta de complementariedad de las economías.

En lo que sigue me concentraré en la cooperación brasileña en el marco de instituciones plurinacionales y multilaterales, en concreto: el IBSA, los BRICS, la OMC y el G20.

### Brasil en el Foro IBSA

El foro plurinacional del Sur más importante es IBSA, fundado por iniciativa brasileña en junio de 2003 con la *Declaración de Brasilia*. Los tres países miembros – India, Brasil y África del Sur – disponen de características comunes con respecto a su importancia regional, su creciente capacidad económica, su pretensión de participación internacional y su adhesión a la comunidad occidental de valores (Gratius y de Sousa 2007: 2 y s.). Los tres países comparten la dinámica de una población multiétnica y multicultural que ha alentado en cada uno de ellos políticas de inclusión social y la priorización de tales temáticas en la agenda de IBSA bajo el lema de “crecimiento económico y equidad social” (White 2006: 1). Según el documento fundacional, *Declaración de Brasilia*, los principios fundamentales del Foro fueron: el respeto por las reglas del derecho internacional, el fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad y la priorización de la diplomacia como medio para mantener la paz y la seguridad internacional. El acuerdo tripartito IBSA se comprende como una plataforma de diálogo entre los tres continentes del Tercer Mundo (África, Asia y América Latina), que tiende al fortalecimiento de la capacidad negociadora de los tres, una mayor participación y derechos de decisión en las instituciones de las Naciones Unidas y la OMC. El espectro de los temas de la cooperación incluye cuestiones de comercio y política económica, como el comercio de cargas y medicamentos genéricos (el derecho de patentes, la propiedad intelectual), energía (incluida bioenergía), la ampliación y el facilitamiento del comercio internacional, el fomento de microempresas en la industria agraria, la educación y la formación científica. Con respecto a la reforma del Consejo de Seguridad, los tres países abogaron por la ampliación de sus miembros, tanto en cuanto a los permanentes como a los no permanentes, incluyendo a los países en desarrollo. Brasil, India y África del Sur estuvieron de acuerdo también en fortalecer la eficiencia de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social. Los cancilleres de los tres países subrayaron, además, su intención de dar un mayor ímpetu a la cooperación en el área de tecnología, *computer science* y agricultura (*Declaración de Brasilia*, 2010). Fueron incluidos, además, temas como la energía renovable y las patentes farmacéuticas.

¿Por qué cooperan estos tres países? La respuesta no es unánime. Hay voces que dicen que para países con capacidades materiales semejantes

sería mejor competir que cooperar (Viola/Pio 2003). El multilateralismo Sur-Sur fue comprendido por los tres socios como una salida viable para enfrentar las adversidades sistémicas en un mundo post 9/11, caracterizado por un acentuado unilateralismo por parte de la superpotencia, los EE.UU, bajo la administración Bush Jr. Además, la aspiración de transformar el país en un actor relevante en la política internacional está fuertemente enraizada tanto en la historia diplomática de India como en la de Brasil. Un caso diferente es África del Sur, cuya inserción internacional comenzó recién a partir de 1990, es decir, luego del final del *apartheid*. Con respecto al contenido, los tres socios privilegiaron una concertación de posiciones en el ámbito internacional en tres áreas: seguridad, derechos humanos y desarrollo; y alcanzaron, según Freitas Rodrigues, una convergencia de posicionamientos del 88,50% en las votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas (Freitas Rodrigues 2010: 59). Brasil se encuentra en coaliciones tanto con India como con África del Sur, pero África del Sur no se asocia con India sin la participación brasileña. Otra característica es que las relaciones entre Brasil e India, así como entre India y África del Sur, son de una baja complementariedad bilateral, reflejada en bajas relaciones comerciales y estrategias políticas conjuntas frente a una alta complementariedad multilateral en la ONU y la OMC. Los tres países son, además, competidores en varios productos y servicios en el mercado mundial y su comercio bilateral está dificultado por las grandes distancias, con el resultado de que el comercio mutuo equivale apenas al 2% del intercambio total. Sin embargo, tanto el comercio trilateral como el de los tres países con sus bloques respectivos ha aumentado significativamente desde la creación del Grupo IBSA en 2003 (Freitas Rodrigues 2010: 62 y s.). En general, la división entre una baja complementariedad bilateral y una alta complementariedad multilateral puede ser comprendida como un incentivo para la formulación de una agenda común del Foro del Diálogo IBSA. La experiencia muestra, además, que la influencia de posiciones concertadas en instituciones multilaterales es más eficiente si se trata de instituciones con dispersión de poder, como por ejemplo la OMC, y menos eficiente en un organismo con un poder concentrado, como el Consejo de Seguridad. En este último caso, el objetivo de la reforma corre el riesgo de quedar en pura retórica (Freitas Rodrigues 2010: 64). La verdadera fortaleza del Foro IBSA es su membrecía estrecha y el alto grado de posiciones comunes en los foros internacionales. Esto y el peso combinado de los tres miembros del Foro no tienen precedente en ejemplos anteriores de cooperación Sur-Sur. Los intentos anteriores se habían caracterizado por una membrecía amplia y amorfa, una entonación muy ideológica y una programática muy difusa. IBSA se ve, sin embargo, no como una alternativa a iniciativas anteriores Sur-Sur, sino más bien como un paso constructivo hacia una cooperación más amplia y profunda, enfrentando temas relevantes de la agenda internacional desde la perspectiva de desarrollo (White 2006: 5).

¿Sur-Sur contra Norte-Sur? La política brasileña extraregional bajo la presidencia de Lula da Silva (2002–2011)

Klaus Bodemer

Para diferenciarse de iniciativas anteriores de cooperación Sur-Sur, el Foro necesitaba un foco claro y un plan de acción detallado. Este último fue elaborado y promulgado en la primera reunión de la Comisión Trilateral en Nueva Delhi en 2004. Seis áreas de cooperación fueron establecidas allí: (1) multilateralismo y cooperación multilateral, (2) paz y seguridad, (3) terrorismo, (4) globalización, (5) desarrollo sostenible y (6) desarrollo social. Estas áreas amplias fueron concretizadas en un *Plan de Acción* que definió sectores específicos con la intención de profundizar las relaciones trilaterales al respecto. El *Plan de Acción* fue tratado en 13 Grupos de Trabajo según departamentos gubernamentales existentes o prioridades domésticas, incluyendo los siguientes sectores: transporte (aviación civil y transporte marítimo), turismo, comercio e inversiones, infraestructura, *job creation* y PYMES, ciencia y tecnología, sociedad de información, salud, energía, defensa, educación, reducción de la pobreza y del hambre y, finalmente, gobernanza. Como se puede ver, este *Plan de Acción* con sus amplios subtemas careció de un foco estratégico preciso y corrió el riesgo de no llegar a resultados concretos.

Brasil fue el promotor de IBSA y se ha ido transformando también en el líder del Foro. Actualmente, los problemas centrales que tiene que enfrentar son la falta de una estrategia coherente para imponer sus intereses, una ampliación de las alianzas y el acercamiento parcial del Foro a los EE.UU.

IBSA es interpretado tanto por parte de los tres miembros como desde el exterior como un nuevo tipo de cooperación Sur-Sur, un catalizador para la formación de coaliciones multilaterales, basado en la diplomacia presidencial y con el objetivo de una alianza estratégica. El peso internacional desigual de sus miembros y (a veces) intereses divergentes con respecto a ciertos temas han llevado a que el Foro fuera caracterizado como una “alianza ad hoc” o un “menu a la carte”. Por otro lado, según Gratius y John de Sousa, el Foro “está respaldado por los más altos mandos, agrega el poder, aumenta la cooperación intersectorial e inicia la creación una comunidad interregional.” (Gratius y de Souza 2007: 9). IBSA es para Brasil más importante que para India y África del Sur y cumple para el líder del Cono Sur, en primer lugar, la función de coordinar intereses y aprovechar el aumento de *bar-gaining power* en organizaciones internacionales (Gomes Saraiva 2007: 57). El Foro le sirvió a Lula da Silva, además, como instrumento para su política exterior con su concentración en actuaciones multilaterales y el compromiso en favor de la democracia y los temas sociopolíticos. El anclaje de los tres países miembros de IBSA en la comunidad occidental de valores ha contribuido sustancialmente a su reconocimiento como potencias emergentes. Eso explica también el hecho de que, como Lechini subraya, “Brasil ha sido una fuerza motriz para IBSA y su política exterior es un buen ejemplo de las nuevas modalidades de la cooperación Sur-Sur más productiva.” (Lechini 2007: 29). El Foro ha financiado proyectos de desarrollo en algunos de los países más pobres del mundo (Burundi, Cambodia, Guinea-Bissau, Laos, Palestina, Sierra Leona y Haití).

## El creciente protagonismo de Brasil en la OMC – resultados ambiguos

¿Sur-Sur contra Norte-Sur? La política brasileña extraregional bajo la presidencia de Lula da Silva (2002–2011)

Klaus Bodemer

Una fuerte representación en la OMC es importante para Brasil por el hecho de que el sector exportador se ha desarrollado de manera muy positiva desde la mitad de los años 90, lo que explica su alto rango en la política exterior brasileña (Almeida 2007: 7). Como un indicador de la adhesión al principio del multilateralismo puede ser valorado, además, el hecho de que Brasil es, junto con India, uno de los países que con mayor frecuencia se ha dirigido al tribunal de arbitraje de la OMC en caso de conflictos comerciales.<sup>2</sup> Los resultados de la política brasileña en la OMC son, por otro lado, más bien ambiguos. El Itamaraty presentó en 2005 un candidato propio, Luiz Felipe de Seixas Corrêa, como Secretario General de la organización. Su competidor fue el uruguayo Carlos Pérez del Castillo. Después del fracaso de Corrêa en la primera votación, Brasil se abstuvo en la segunda ronda – un acto poco solidario hacia su país vecino. Finalmente, ganó Pascal Lamy, el candidato europeo.

Más importante que la cuestión del liderazgo en esta institución fue para Brasil, sin embargo, la formación de alianzas en la Ronda de Doha. Aquí el gobierno tuvo más éxito. Uno de los objetivos centrales de Brasil en la OMC es, según Celso Amorim, el ex canciller del gobierno de Lula, la lucha por un sistema de poder menos asimétrico y un régimen de comercio menos autocrático. Eso apunta a la reducción de subvenciones agrarias en los países desarrollados y, paralelamente, al mantenimiento de barreras proteccionistas para manufacturas en los países en desarrollo. La tensión estratégica en la política comercial brasileña se mueve entre los intereses económicos propios y la intención de ser abogado del Sur contra la agenda del Norte (de EE.UU., Japón y Europa).

En lo que sigue, quiero exponer qué rol ha jugado Brasil en la OMC durante el gobierno de Lula da Silva, diferenciando entre tres funciones: *agenda setting*, *veto player* o simple observador.

Revisando las negociaciones de la Ronda Doha, se puede decir que Brasil ha jugado un rol decisivo en ellas. Un rol líder ha tenido este país, sobre todo, en la Conferencia de Cancún en 2003, que se caracterizó por el estancamiento de las negociaciones causado por rigideces tanto del Norte como del Sur. Por una iniciativa brasileña junto con India, China y África del Sur, fue creado el Grupo de los 20. Este grupo estuvo formado inicialmente por 20 países en desarrollo y países recientemente industrializados, y en la conferencia de Cancún adoptó una estrategia confrontativa con los países del Norte, especialmente la U.E. y EE.UU.

Según Stefan A. Schirm, la acción de Brasil en Cancún es un ejemplo de liderazgo en asuntos internacionales, aceptado por los seguidores, porque se basó tanto en “benevolencia en la forma” (mostró continuidad y consistencia en sus metas políticas), como en “benevolencia en substancia”, incluyen-

---

<sup>2</sup> El país ocupa al respecto el cuarto lugar, India el quinto (Hurrell 2006: 11).



do los intereses de los seguidores. Eso cambió en las dos sesiones siguientes de la Ronda Doha, la de Ginebra (2004) y Hong Kong (2005). En Ginebra, la posición del Grupo de los 20 fue más moderada y las negociaciones culminaron en un acuerdo marco sobre las negociaciones venideras. Brasil e India experimentaron un ascenso por la incorporación provisoria en el G5. La reunión ministerial de la OMC en Hong Kong en diciembre de 2005, sin embargo, ha mostrado intereses divergentes tanto entre el Grupo de los 20 como entre este grupo y las potencias emergentes. Mientras Brasil e India mostraron una actitud defensiva con respecto a la liberalización de sus mercados para productos elaborados del Norte, China tenía una posición contraria. Los países emergentes del Grupo de los 20 fueron sólo en parte benevolentes en la forma, pero su benevolencia en substancia se vio perjudicada por el ascenso de Brasil e India en el G5. Ambos países tenían, además, diferentes intereses económicos, persiguieron, en primer lugar, sus propios intereses nacionales y no tomaron suficientemente en cuenta los intereses de los seguidores. Una de las consecuencias de esta falta de coincidencia fue que otros países (dentro y fuera del Mercosur) no compartieron la aspiración de Brasil a ocupar el puesto del Secretario General en la OMC (Schirm 2006: 8). Lo mismo pasó con la voluntad de la diplomacia brasileña de obtener un sitio en el Consejo de Seguridad. Finalmente, el rechazo de Brasil al proyecto ALCA, confirmado en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata en noviembre de 2005 tampoco fue aceptado por todos los posibles seguidores del liderazgo de Brasil. Eso es otro ejemplo que verifica la hipótesis de que la dificultad de Brasil para ofrecer las condiciones requeridas para la aceptación de su liderazgo por parte de los seguidores puede contribuir a explicar su fracaso parcial en uno de los objetivos centrales de su política exterior: alcanzar el liderazgo regional y un protagonismo internacional no cuestionado (Schirm 2006: 12).

#### La política brasileña en el G20 – la necesidad de coaliciones variables

El colapso de Lehman Brothers en 2008 y sus consecuencias desastrosas para la economía internacional han dejado al descubierto un profundo problema en la gobernanza global: la ausencia de mecanismos capaces de controlar y regular los mercados financieros globales. En vez de recurrir a soluciones unilaterales (como en la crisis de 1930) o de refugiarse en las organizaciones multilaterales de Bretton Woods (como el FMI), los gobiernos se esforzaron por buscar una solución de la crisis a través de una respuesta coordinada y negociada entre los principales líderes globales que el llamado Grupo de los 20 (G20), como foro de construcción de este consenso, hizo propia. A este grupo pertenecen no sólo los países líderes de la OCDE, sino también un grupo de países en desarrollo, considerados como economías emergentes, entre ellos Brasil. Con este nuevo Foro se esperaba contribuir a una mayor eficacia deci-

sional y a una mayor legitimidad que la que podían brindar las instituciones establecidas en el ámbito de las Naciones Unidas (Botto, 2012: 130).

El G20 fue creado por el G8 en el año 1999, pero adquirió visibilidad y proyección global sólo en el año 2008 como consecuencia de la crisis financiera que se desató en EE.UU., pasando entonces a ser considerado el principal foro de discusión multilateral en temas económicos. El Foro ha organizado una serie de cumbres. Los mayores avances del Grupo radican, primero, en la ampliación del número de países participantes, incluyendo doce países en desarrollo que, junto con los G8 y la UE, representaban más del 74% del PBI mundial; segundo, en la diversidad de la definición de la agenda económica global; tercero, en la promoción del diálogo entre Norte y Sur, superando así la brecha entre visiones opuestas en torno al desarrollo económico (Botto, 2012: 137); y cuarto, en la inclusión de algunas instituciones multilaterales, como el FMI, el Banco Mundial, la OMC, el Comité de Basilea y el IOSCO, organismo internacional que agrupa a los reguladores de los mercados de valores. Si hacemos un balance de lo alcanzado hasta hoy en este Foro, podemos decir que el objetivo central del G20, es decir, aumentar la eficiencia en la toma de decisiones y la legitimidad, fue alcanzado sólo parcialmente. Con sólo 19 países miembros, el G20 sigue siendo un foro de carácter excluyente. Si bien participan todos los países miembros en sus encuentros ministeriales, no necesariamente todos tienen la misma capacidad de influencia en las decisiones. Eso depende del poder económico de cada miembro, de su capacidad de formar coaliciones estables, etc. Como la experiencia muestra, aquellos países que son capaces de actuar de manera pragmática y concertada y comparten las mismas convicciones, como los de la OECD o el FMI, tienen más influencia. Con respecto a la eficiencia en la toma de decisiones, el G20 ha introducido una innovación: la existencia de una agenda de discusión abierta, en la que cada uno de los países anfitriones define el bien global sobre el cual se basará el debate en la nueva cumbre. La agenda que se construye de esta manera en las reuniones ministeriales anuales es muy variada y rica. Pero esta pluralidad tiene sus costos, porque corre el riesgo de expandir cada vez más aquellos temas que se definen como bienes globales, dificultar consensos y perder de vista el objetivo original del G20: controlar los mercados financieros. No puede sorprender, por lo tanto, que los logros en materia de coordinación y control de los flujos financieros internacionales sean hasta el momento modestos y más bien de carácter cosmético (Botto 2012: 141), y eso a pesar de los esfuerzos realizados al respecto por los miembros latinoamericanos que disponen de ciertas “ventajas” en esta materia. Frente a las propias experiencias de la “década perdida” y los programas neoliberales de ajuste, los tres miembros latinoamericanos del G20 – Brasil, México y Argentina – están en mejores condiciones que otros para proponer y focalizar la discusión sobre los peligros de flujos financieros no controlados, las políticas de desregulación financiera y un modelo de desarrollo librado a las fuerzas del mercado. Un segundo elemento positivo

**¿Sur-Sur contra Norte-Sur? La política brasileña extraregional bajo la presidencia de Lula da Silva (2002–2011)**

Klaus Bodemer

del que disponen los miembros latinoamericanos es la rica experiencia de la región en la coordinación e integración desde los años 90. Sin embargo, el hecho de que el avance en la coordinación e integración, incluso en la creación de nuevos regímenes como ALBA, UNASUR y CELAC, ha provocado, al mismo tiempo, una mayor fragmentación de la región es una de las causas de que la conciliación entre lo regional y lo multilateral se encuentre todavía en un estado embrionario y que muchas veces sigan predominando posiciones nacionales en los debates del G20, lo cual constituye un reflejo de legados históricos y niveles de desarrollo diferentes y del peso de asuntos domésticos en los países miembros. Una posición latinoamericana común es, por lo tanto, muchas veces difícil de lograr y suele reducirse a ponerse de acuerdo en el mínimo denominador común. Una concertación entre los tres miembros latinoamericanos antes de las reuniones es más bien la excepción que la regla. Es más: ninguna posición concertada entre los tres miembros latinoamericanos puede reclamar representar a toda la región.

Los países emergentes tuvieron, sin embargo, cierto poder de establecer la agenda cuando fueron capaces de formar coaliciones u obtener la presidencia de los encuentros como, por ejemplo, México en la Cumbre de México en junio de 2012 (Gnath y Schmucker 2011). En las primeras cumbres, en las cuales se buscaron respuestas inmediatas y coordinadas y paquetes de rescate frente a la crisis financiera internacional, los miembros del Norte y del Sur encontraron respuestas ampliamente concertadas, incrementando los fondos internacionales y programas nacionales de estímulo al crecimiento. Surgieron, sin embargo, discrepancias con respecto a dos materias:

(1) Con respecto al reparto de la carga de los costos surgieron discrepancias entre los participantes del Sur y se formaron coaliciones que cruzaron las fronteras Norte-Sur. Brasil estaba en contra de la posición europea de que los bancos debían co-participar en el pago, por ejemplo, por medio de un impuesto a las transacciones financieras (*Tobin Tax*), alineándose con la posición de Canadá. Como China e India, los brasileños argumentaron que sus bancos habían sido sólidos durante la crisis y que, por lo tanto, no era serio imponerles un impuesto. De esta manera junto con Canadá, otro poder de veto, los poderes emergentes China, India y Brasil lograron vetar este tema en la cumbre (Gnath y Schmucker 2011: 8 y s.).

(2) Un segundo tema central en las cumbres de G20 fue la reforma de la regulación financiera. EE.UU. y la U.E. fueron fuertes defensores de una mayor regulación financiera como se había previsto en Basilea III. Brasil y los otros países emergentes apoyaron esta posición, pero no han dado a este asunto la misma prioridad que al desarrollo, un objetivo que fue lanzado en la Cumbre de Pittsburgh (2009) con el “Programa marco de referencia para un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado” (*Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth*) (G20 2010). China apoyó este programa, pero define el término *unbalanced growth* más como “desequilibrio global” que como déficits (o superávits) comerciales. Brasil, por su parte, estaba en

contra de medidas de estimulación económica a costa del crecimiento, argumentando que las economías de los países emergentes no deberían ser cargadas por medidas de recuperación global y que los países exportadores del Norte no deberían implementar programas severos de ajuste financiero a costa de los países emergentes. China, finalmente, consideraba su política monetaria como un asunto doméstico y rechazó el involucramiento del G20 en este terreno (Gnath y Schmucker 2011: 9–13).

El consenso más amplio entre el Norte y el Sur en las Cumbres del G20 se refirió a un tercer tema, la reforma de las instituciones financieras internacionales. Como resultado, en octubre de 2010, los Ministros de Hacienda del G20 acordaron un paquete de reformas en la Cumbre de Seúl bajo la gestión de la delegación coreana y del Directorio Ejecutivo del FMI. El cociente adjudicado a los votos en el directorio fue modificado en un 6% en favor de los grandes países emergentes. China ocupó el tercer rango después de EE.UU. y Japón, reemplazando a Alemania que disponía de menos del 6% de los votos y se posicionó en el cuarto lugar. Los diez accionistas más poderosos en el FMI incluyeron a Rusia, India y Brasil. La cumbre del G20 acordó, además, una reforma del Directorio Ejecutivo del FMI. Los países europeos avanzados debieron renunciar a 2 de sus 8 cargos. El Directorio fue ampliado de 20 a 24 cargos en contra de la posición de EE.UU. de reducirlo. (Gnath y Schmucker 2011: 14).

En la Cumbre de Seúl, en 2010, se acordó, además, el “Consenso de desarrollo para el crecimiento compartido” (*Development Consensus for Shared Growth*), declarando que no hay una fórmula única para el éxito del desarrollo. Esta vuelta hacia el desarrollo fue apoyada fuertemente por los países emergentes y en desarrollo. A pesar del hecho de que esa no era la prioridad de China, este país abogó en esta cumbre por una atención mayor hacia el mundo en desarrollo y por la promoción del desarrollo global en el contexto del G20 (YanG2010: 23).

Finalmente, Brasil y los otros países emergentes han salido de la Cumbre del G20 en Cannes en noviembre de 2011 muy fortalecidos frente a las divisiones europeas y la debilidad de EE.UU. Dilma Rousseff atacó las medidas de ajuste, pues dijo que “Brasil tiene una experiencia exitosa a la hora de enfrentar una crisis con inclusión social y generación de empleos. La inclusión de 40 millones de personas en la clase media fue no solamente un imperativo moral sino una cuestión de eficiencia política” (Núñez 2011: 1).

Los europeos querían que los emergentes invirtieran en un Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, pero Brasil y el resto de los BRICS encabezados por China prefirieron aportar al FMI y no a tal Fondo. Esta apuesta por el FMI fue para los emergentes y para Brasil una jugada con connotaciones geopolíticas, ya que les hará volver a ganar poder en la próxima revisión de cuotas del Fondo, algo a que se resiste EE.UU. Rousseff explicó su posición comentando que “el Fondo tiene la responsabilidad de actuar frente al riesgo de todo el sistema y no sólo ante la crisis europea, por lo que entendemos que es importante que tenga más recursos. Y Brasil está dispuesto a participar porque esos recursos tienen la garantía del FMI y, al mismo tiempo, tienen una

característica que para nosotros es muy importante: tiene reglas”. Brasil, según Rousseff, está dispuesto a realizar una contribución al FMI mediante “acciones bilaterales” para aumentar su capacidad de préstamo anual. “Una ampliación del FMI en momentos de crisis es muy importante para reducir riesgos sistémicos” (Núñez 2011: 1).

Haciendo un balance del comportamiento de los países emergentes y, entre ellos, de Brasil en el G20 y respondiendo a nuestra pregunta original de si los tres países emergentes China, India y Brasil han actuado como *agenda setters*, *veto players* o simples observadores en el G20, podemos decir que – si bien comparten algunas preferencias generales, en primer lugar, con respecto a lograr una voz más fuerte en la gobernanza económica global – resulta difícil para ellos alcanzar una posición común en este Foro debido a sus diferentes tradiciones en políticas económicas, a los diferentes desafíos económicos que debe enfrentar cada uno y a sus preferencias variables en una amplia gama de temas del G20, por ejemplo, en la política cambiaria o el área de la supervisión financiera. Estas divergencias son, en realidad, entre los países emergentes mucho más grandes que entre los países europeos o los miembros del G8 dentro del G20 (Gnath y Schmucker 2011: 17 y s.). En suma, un análisis de los resultados de las Cumbres del G20 y de las preferencias de sus integrantes sugiere que los países emergentes no han sido capaces de influir (o modificar) la agenda formal de los líderes del G20 con posiciones comunes. Sin embargo, mientras los EE.UU. y los miembros europeos del G20 han dominado la agenda de las primeras cumbres del G20, los miembros del G8 no han actuado necesariamente de manera concertada. La “cacofonía” de las voces del G8 ha dado a los países miembros emergentes un espacio de maniobra en el G20. Como consecuencia, los países emergentes de peso no fueron simples observadores en las Cumbres del G20. Su capacidad de influir en los resultados dependió de su habilidad de formar coaliciones entre ellos y con los países del G8. Una lectura adicional de las cumbres es que la línea divisoria tradicional entre el Norte y el Sur ya no corresponde a la realidad, es decir, que surgen coaliciones variables según los temas. Lo esencial para llegar a consensos es que los países emergentes permanezcan comprometidos con el proceso del G20 y que no surja una división rígida entre los G8 y los países emergentes. Para evitar que se abra una brecha, va a ser importante incluir en la agenda de las Cumbres futuras aquellos temas que sean de interés tanto para los países industrializados como para los emergentes (Gnath y Schmucker 2011: 18). Finalmente, teniendo en cuenta a la mayoría de los países en desarrollo que están representados en la Asamblea General de la ONU, la postura de que los países emergentes representan al Sur en el G20 es fuertemente cuestionada, porque ni Brasil ni China ni India ni África del Sur están concertando su política exterior y sus posiciones en este grupo con otros países del Sur. Más aún, como indica Eduardo Gudynas, la revalorización del G20 puede aumentar las asimetrías en el sistema internacional y erosionar el rol de la ONU y la búsqueda de un desarrollo alternativo (Gudynas 2012).

El acrónimo BRIC (más tarde BRICS, a partir del ingreso de Sudáfrica el 24 de diciembre de 2005) fue acuñado en el año 2001 en el espacio de las agencias calificadoras de riesgo y popularizado por el economista Jim O'Neill de Goldman Sachs (O'Neill 2001). El término junta los grandes países emergentes del siglo XXI bajo una etiqueta. Se trata de cinco naciones de cuatro continentes (Brasil, Rusia, India, China y África del Sur). Estos países no disponen de una coherencia histórica, tienen sistemas políticos competitivos e intereses geoestratégicos diferentes. Los BRICS reúnen en conjunto un potencial enorme: el 43% de la población mundial, el 30% del crecimiento mundial entre 2000 y 2006, la duplicación de su participación en el comercio mundial en el mismo período y, finalmente, el 35% de las divisas mundiales.

Desde su formación como agrupación política, los BRICS se han constituido en un importante actor internacional. El primer intento de articulación política de los BRICS se remonta a 2009, cuando se celebró su primera Cumbre en Ekaterimburgo, Rusia. Tanto aquí como en las cumbres anuales siguientes, el grupo abogó en favor del fortalecimiento del orden multipolar y, en particular, de la reforma del sistema financiero mundial bajo cuatro principios rectores: (1) toma de decisiones y procesos de implementación democráticos y transparentes en las organizaciones financieras internacionales, (2) una base jurídica sólida, (3) la compatibilidad entre las actividades de las instituciones de regulación nacionales y los organismos internacionales, (4) el fortalecimiento de los mecanismos de gestión de riesgos y de supervisión (Esteves, 2012: 152). Desde el encuentro en Rusia, los Jefes de Estado de los BRICS se reunieron anualmente y promulgaron declaraciones conjuntas que generaron iniciativas en diversas áreas y dieron lugar a una serie de acuerdos de cooperación en los más diversos sectores de la acción gubernamental (véanse los detalles en Esteves 2012: 153 y ss.).

En la última Cumbre en Delhi, en marzo 2012, se decidió instalar instituciones paralelas a las tradicionales, dominadas por los países del Norte y, como primer paso, se creó un banco de desarrollo que sólo actúa con créditos en las monedas de los BRICS. Según sus fundadores, este banco debería difundir conceptos de desarrollo propios, por ejemplo, de China o India a Indonesia o Nigeria, como alternativa a las recetas del Banco Mundial.

Los BRICS no son sólo un grupo de “países emergentes”, sino que, dada la presencia de Rusia, configuran más bien una agrupación *sui generis* que cuestiona el *status quo* y promueve una revisión de las prerrogativas vigentes en el orden internacional. Sin embargo, los miembros del grupo comparten pocas posiciones de consenso dentro de sus agendas, lo cual es consecuencia de la gran asimetría de poder existente dentro de él y de la heterogeneidad de sus preferencias. Esta heterogeneidad se muestra tanto en el área de seguridad, donde China y Rusia defienden el *status quo* mientras que Brasil, India y Sudáfrica lo cuestionan, como en la de comercio y la de medio ambiente, tres agendas multilaterales

del primer rango (Esteves 2012: 166–176). Los BRICS encuentran, por lo tanto, grandes dificultades para la formulación de propuestas substantivas para la reforma de las principales instituciones y regímenes multilaterales. La importancia de esta agrupación va, sin embargo, más allá de una proyección internacional, pues incluye elementos de cooperación Sur-Sur de nueva índole. Su filosofía básica es aprovechar las propias experiencias e intercambiarlas en vez de imitar recetas importadas desde el Norte (“Die Zeit” 2012). Según sus miembros, BRICS se comprende como el primer foro mundial sin participación de las potencias occidentales, su hora de nacimiento es la crisis financiera en estos países, su misión es tomar distancia de los grandes conflictos, es decir, no hacer geopolítica sino sacar millones de la miseria. Es éste el campo donde se puede esperar resultados más significativos. Tanto Brasil, como China han implementado amplios programas de cooperación Sur-Sur en los años recientes, distanciándose de la tradicional cooperación al desarrollo Norte-Sur, su paternalismo y sus rígidos criterios de eficiencia. Si estos proyectos realmente cumplen los criterios de no injerencia, simetría y horizontalidad que sus protagonistas prometen, es algo que queda por verse en el futuro. Ante el hecho de que hasta ahora los países del Norte mostraron poca disponibilidad a entrar en diálogo con los BRICS y de que el grupo no cuenta con una institucionalización, queda abierta la cuestión de si los países BRICS como conjunto van a ser realmente la potencia económica líder hacia 2050, como pronostican algunos expertos.

#### Esfuerzos brasileños frustrados en el Consejo de Seguridad de la ONU, pero activa participación en misiones de paz

Desde 1994, Brasil hace una campaña por ser reconocido como miembro permanente en el Consejo de Seguridad. A este proyecto se le otorgó una alta prioridad bajo Lula da Silva. El Itamaraty persigue este plan en el marco del G4, compuesto por Brasil, Alemania, Japón e India (Lima y Hirst 2006: 29). El presidente brasileño argumentó que la ampliación significaría una democratización del Consejo de Seguridad (Ministério das Relações Exteriores 2008: 206), lo que en realidad no es muy convincente, porque la ampliación significaría nada más que un fortalecimiento de algunos países líderes regionales. Tampoco es convincente el argumento de que Brasil hace un aporte muy importante a la ONU, porque este país paga sólo el 1,5% (México 1,9%; Japón 19% y Alemania 8,7%) (Schirm 2007: 10 y s.). Mientras China es renuente al objetivo de Brasil (y de Japón) de ser miembro permanente, Rusia se ha pronunciado favorablemente por la candidatura brasileña. Las ambiciones de Sudáfrica al respecto chocan con las pretensiones de Nigeria y Egipto a que los africanos ocupen un asiento permanente de manera rotativa. La misma propuesta fue hecha por Argentina y México para América Latina a mediados de la década para frenar las ambiciones de Brasil. Más peso tiene, por otro lado, el compromiso de Brasil en las misiones de paz, como, por ejemplo,

su conducción de la misión MINUSTAH en Haití. Ya en años anteriores Brasil había participado con fuerzas policiales en una misión de mantenimiento de la paz en Timor del Este y en misiones de observación de la ONU en El Salvador y Mozambique y ha enviado 1.300 soldados a una misión de la ONU en Angola. Brasil es, además, un destacado participante en los mecanismos regionales de seguridad colectiva en el marco de la SADC (Comunidad para el Desarrollo de África), desde su ingreso a la organización después del fin del *apartheid*. Con todo eso, Brasil demuestra su compromiso como potencia de ordenamiento y su adhesión a la comunidad occidental de valores.

¿Sur-Sur contra Norte-Sur? La política brasileña extraregional bajo la presidencia de Lula da Silva (2002–2011)

Klaus Bodemer

## ¿Es la creciente proyección extraregional de Brasil un éxito? – algunas conclusiones

Desde la presidencia de Cardoso y, con más fuerza, desde el primer gobierno de Lula da Silva, la política exterior brasileña ha reclamado una importante posición y un peso mayor en la arena regional e internacional, mostrando, en general, un comportamiento cooperativo y orientándose al principio del multilateralismo, es decir, del reconocimiento de instituciones y foros internacionales como mecanismos centrales de articulación y agregación de intereses y de solución de conflictos, demostrando así su adhesión a la comunidad occidental de valores (Lima y Hirst 2006; Vigevani y Ramazini Jr. 2009). En este contexto, es una expresión de cierto pragmatismo que la diplomacia brasileña comprende y practica su cooperación activa con países del Sur no – según la lógica del juego de suma cero – como ataque al Norte, sino como un complemento, lo que le permite formar a veces coaliciones *ad hoc* con países industrializados, si existen intereses convergentes, por ejemplo, en el marco del G4 con Japón y Alemania y en el G20 en algunos temas seleccionados.

Brasil forma hoy parte de aquellos países que hacen un reclamo específico de participación en el sistema internacional, disponen de la capacidad de articular este reclamo y son por lo tanto categorizados con razón como potencias emergentes (Schirm 2006). No existen, sin embargo, criterios unívocos que permitan una adscripción clara a este grupo. Stefan A. Schirm ha elaborado algunos años atrás un catálogo de criterios que me parecen útiles para clasificar los países emergentes según su poder posicional y su capacidad de influencia:

1. El país debe reclamar para sí un rol relevante en el ámbito internacional y disponer de los recursos políticos y económicos necesarios para llevarlo a la práctica.
2. El país debe llevar a cabo actividades que subrayen y concreten este reclamo.
3. El país es reconocido y aceptado por otros actores internacionales como importante actor y líder.
4. El país tiene influencia real en el acontecer internacional, en el sentido de *power of outcomes*, (Schirm 2007: 2 y s.).



Existe un consenso en la bibliografía especializada acerca de que, desde el gobierno de Lula, Brasil intenta jugar un rol internacional diferente que en años anteriores y que ha desarrollado, por lo tanto, una amplia gama de actividades (Zilla 2009; Almeida 2007; Flemes 2007) que le permiten un mayor protagonismo, tanto regional como internacional. Hay también acuerdo en que el país dispone de los recursos económicos y políticos necesarios para tener cierto éxito al respecto (criterio 1 y 2). Brasil es también cada vez más reconocido como un actor de peso, tanto político como económico, en el ámbito internacional. Eso, sin embargo, no implica automáticamente el reconocimiento de un rol de liderazgo (criterio 3). Poder posicional no se traduce automáticamente en poder de influencia. El *power of outcome* del país es, como intentamos demostrar en este trabajo, más bien modesto (criterio 4). Al prestigio y la influencia internacional han aportado también sus éxitos internos, es decir, la incorporación de alrededor de 40 millones de pobres en la clase media-baja. Un instrumento útil de la cooperación Sur-Sur fue la formación de y la participación activa en alianzas, por ejemplo en IBSA, donde ha jugado un rol destacado, sobre todo en la cooperación económica. Esta cooperación le ha permitido a Brasil encontrar nuevos socios comerciales y explorar nuevos mercados para sus productos (Gomes Saraiva 2007: 56). En favor de los socios más débiles, sobre todo en África, Brasil intenta, además, presentarse como “abogado del Sur” – lo que es, como vimos, por lo menos, discutible – y espera como contrapartida el apoyo para sus propios proyectos políticos (Seitenfus 2007; Lechini 2007). La diplomacia de Lula ha apuntado, además, exitosamente a lograr una mayor independencia del país y un mayor margen de maniobra y de decisión por medio de la diversificación de los socios externos (Vigevani y Cepaluni 2007; Marinho Nogueira 2008). El método de acción a nivel extra-regional no se diferencia del que emplea a nivel subregional y regional, es decir, que el país privilegia una actitud coordinada y consensuada con los países emergentes más fuertes y reclama un liderazgo ante los países más débiles, sin entrar, por otro lado, en una competencia fuerte con otros países líderes – como, por ejemplo, con India y China por sus actividades respectivas en África – para no arriesgar la necesaria cooperación con ellos. Tanto la cooperación como el reclamo de liderazgo fueron, en gran parte, *area-oriented* en el sentido de alianzas ad hoc. Sin embargo, durante los años de Lula, ni la cooperación con *system-affecting states* ni con *non-system-affecting states* fuera de la región fue tan intensa como a nivel regional (Seifert 2009: 81).

En suma, el balance con respecto a los criterios de aceptación (criterio 3), influencia y *power of outcome* (criterio 4) es más ambivalente que con respecto a los criterios 1 y 2. La mayoría de los países de la región reconocen la relevancia y el peso destacado de Brasil en la región y la arena internacional, y también su rol como mediador en conflictos, pero siguen siendo más bien escépticos con respecto a su reclamo de ser el vocero y/o representante del Sur, a pesar de su estrategia de cortejo. El reconocimiento de Brasil como socio importante se produce, por ejemplo en el G20 y la OMC, sólo en el caso de intereses conver-

gentes (Lechini 2007). El balance con respecto a su *power of outcome* (criterio 4) es en parte negativo, en parte positivo. Ni sus esfuerzos por obtener una representación permanente en el Consejo de Seguridad ni por alcanzar mayor poder de decisión en el FMI fueron exitosos hasta hoy. De la misma manera fracasó su candidato para el puesto del Director General de la OMC. En este caso, su “egoísmo”, es decir, su abstención en la segunda votación (a costo del candidato uruguayo) ha lesionado además su imagen en la región y en otros países del Sur (Burges 2007: 1352). Un éxito fue, por otro lado, su candidatura para la conducción de la FAO, a costo del candidato de su rival México. Un cierto éxito fue, además, la formación de alianzas en la OMC y (algo menos) en el G20, lo que significa una ganancia de poder de negociación y el reconocimiento de Brasil como un importante tomador de decisiones (Burges 2007; Lima y Hirst 2006). También es un éxito el hecho de que la diplomacia brasileña haya avanzado en extender la cooperación Sur-Sur sin por eso empeorar las relaciones del país con los países industrializados, sino más bien contrabalancearlas (Seitenfus 2007: 16). Un indicador elocuente al respecto es el hecho de que la U.E. y Brasil han establecido en 2007 una “alianza estratégica” y que Brasil ha cambiado desde la Conferencia de Copenhague su posición rígida y confrontativa respecto al tema del medio ambiente y el cambio climático.

A pesar de estos avances, existen también trampas en la profundización de la cooperación Sur-Sur, porque existe el peligro de que se reproduzca también en el Sur la estructura desigual del comercio que existe entre Norte y Sur. China, por ejemplo, podría asumir el rol de país exportador de manufacturas, mientras Brasil permanecería como proveedor de materias primas. Inversa sería su relación con los países de la región subsahariana (Schmalz 2005: 2).

Según las proyecciones de Goldman Sachs (2010), la producción económica total de los BRICS superará a la de los países del G7 en 2035. Con sus socios BRICS, Brasil puede ser, alrededor de 2040, una potencia grande, superando a las grandes potencias de Norte en términos de capacidades materiales. Pero a diferencia de sus competidores China, India y Rusia, las alianzas de Brasil son significativamente predeterminadas. El país continuará siendo una potencia occidental, estrechamente vinculada con EE.UU. y Europa Occidental. Su proyección de poder es, independientemente del aumento de su presupuesto militar y de defensa en tiempos recientes, fundamentalmente la de un *soft power* y depende ampliamente de la calidad de sus instituciones democráticas. La mayor oportunidad que se le ofrece a Brasil a largo plazo para posicionarse en el ámbito internacional es la de una potencia ambiental emergente. Como poseedor de la selva tropical más grande del mundo, una de las mayores reservas de agua potable, la mayor bio-diversidad del planeta, la mejor matriz de energía entre los grandes países y la más exitosa producción de bio-energía, Brasil tiene los recursos para jugar este rol, si adopta las políticas necesarias para preservar estos activos y si sabe utilizarlos como instrumentos políticos en un mundo crecientemente preocupado por el cambio climático (Sotero y Elliot Armijo 2007: 43 y s.; Nolte y Stolte 2007).

A pesar de los destacables recursos de poder de que dispone el país, quedan algunos elementos que obscurecen su imagen de potencia de primera liga. Brasil es el único país de BRICS que, a pesar del desarrollo avanzado de la tecnología nuclear, no posee armas nucleares y cuyas tropas no superan un millón de soldados. Su estructura productiva se concentra (con las excepciones mencionadas), en gran parte, en el sector primario y agroexportador, y su contribución al comercio mundial es inferior a la de los grandes países industrializados y las principales potencias emergentes. Sus tasas de crecimiento son modestas, comparadas con las de Asia. Su sistema de educación está muy lejos de los de los otros BRICS. Ningún científico brasileño ha ganado un premio Nobel y ninguna universidad del país se encuentra entre las más sofisticadas del mundo. El columnista Andrés Oppenheimer del diario *El Nuevo Herald*, Miami, ha agregado, finalmente, otra carencia que Brasil comparte con otras sociedades latinoamericanas: la falta de una cierta “paranoia constructiva” muy difundida en los países asiáticos y en algunos países de Europa del Este (como Polonia y Chequia), es decir, una política ofensiva en ciencia, educación y desarrollo tecnológico que apunta a una mayor competitividad (Oppenheimer 2010). Hay, por otro lado, señales prometedoras al respecto en tiempos recientes. Con los objetivos del movimiento “Todos por la educación” (2007), que luego fueron adoptados por el gobierno, la creación del Observatorio Educativo, sus universidades públicas de excelencia y sus subsidios escolares (Plan Bolsa Familia y Bolsa Escuela), el país se encuentra a la punta de América Latina. Siguen existiendo, sin embargo, carencias importantes en el sector educativo, como la modesta internacionalización de las universidades, la baja sintonía entre el sector productivo y el académico, y el bajo nivel de la educación primaria y secundaria. El país es, como Andrés Oppenheimer resume bien, un “gigante tecnológico con pies en barro”, “está mal, pero va bien” (Oppenheimer 2010: 268 y s.; Oppenheimer 2011), es decir, que se encuentra en un buen camino, pero todavía le queda bastante por andar para llegar al nivel de sus competidores China e India.

## Bibliografía

Alden Ch., Vieira M. A. (2007), *Marco, La nueva diplomacia del sur: Brasil, Sudáfrica, India y el trilateralismo*, en: *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*, J. Tokatlian (comp.), Libros del Zorzal, Buenos Aires, pp.137–168.

Almeida de P. R. (2006), *Uma nova arquitetura diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003–2006)*, “Revista Brasileira de Política Internacional”, vol. 49, no 1, pp. 95–116.

Almeida de P. R. (2007), *Brazil as a regional player and an emerging global power*, FES Briefing Paper 8, July.

Baumann R. (2010), *Brazilian external sector so far in the 21st century*, “Revista Brasileira de Política Internacional”, vol. 3, pp. 33–53.

- Bernal-Meza R. (2008), *La política exterior del Brasil: Claves para entender las diferencias con Argentina*, “Densidades”, no 2, octubre, pp. 25–41.
- Bernal-Meza R. (2010), *International Thought in the Lula Era*, “Revista Brasileira de Política Internacional”, vol. 53, Special edition, pp. 193–213.
- Botto M. (2012), *Nuevas formas de multilateralismo. El G20: Una oportunidad para América Latina?*, en: *América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*, F. Rojas Aravena (ed.), FLACSO, CIDOB, Teseo, Buenos Aires, pp. 129–149.
- Burges S. (2007), *Building a Southern Global Coalition: the competing approaches of Brazil’s Lula and Venezuela’s Chávez*, “The Third World Quarterly”, 28 (7), pp. 1343–1358.
- Burges S. (2008), *Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War*, “International Relations”, 22 (1), pp. 65–84.
- Cervo Amado L. (2008), *Inserção internacional. Formação dos conceitos brasileiros*, Ed. Saraiva, São Paulo.
- Cervo Amado L. (2010), *Brazil’s Rise on the international Scene. Brazil and the World*, “Revista Brasileira de Política Internacional”, vol. 53, pp. 7–32.
- Declaración de Brasilia (2010), el 6 de mayo de 2003, Foro India, Brasil, Sudáfrica (IBSA), “Relaciones Internacionales”, GHERI-UAM, no 45, Octubre, pp. 151–156.
- “Die Zeit” (2012), *Brasilien, Indien, China: Was wollen die neuen Großmächte?*, “Die Zeit”, 14, 29.03, p. 12.
- Duarte Villa R. A., Trindade Viana M. (2010), *Security issues during Lula’s administration: from the reactive to the assertive approach*, “Revista Brasileira de Política Internacional”, vol. 53, pp. 91–114.
- Esteves P. (2012), *Brasil, los BRICS y la Agenda multilateral en el siglo XXI*, en: *América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*, F. Rojas Aravena (ed.), FLACSO-CIDOB, Editorial Teseo, Buenos Aires, pp. 151–178.
- Facundes Visentini P. G., Reis da Silva A. L. (2010), *Brazil and the Economic, Political and Environmental Multilateralism: the Lula years (2003–2010)*, “Revista Brasileira de Política Internacional”, vol. 53, pp. 54–72.
- Flemes D. (2007), *Brasil – Regionalmacht mit globalen Ambitionen*, GIGA Focus 6, pp. 1–8.
- Freitas Rodrigues de D. (2010), *Cooperação horizontal Sul-Sul: arranjos de concertação política entre a Índia, o Brasil e a África do Sul*, “Revista Brasileira de Política Internacional”, vol. 53, no 1, pp. 45–66.
- G20 (2010), *Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth*, The Seoul Summit Document, disponible en: [www.mofa.gov.jg/olicy/economy/g20\\_summit/2010-2/document.pdf](http://www.mofa.gov.jg/olicy/economy/g20_summit/2010-2/document.pdf)
- Gnath K., Schmucker C. (2011), *The Role of the Emerging Countries in the G20: Agenda-Setter, Veto-Player or Spectator?*, “Bruges Regional Integration & Global Governance Papers”, 2.
- Goldman S. (2010), *Equity in two decades: A Changing Landscape*, “Goldman Sachs Global Economics Paper”, 204, New York.
- Gomes Saraiva M. (2007), *As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007*, “Revista Brasileira de Política Internacional”, vol. 50, no 2, pp. 42–59.
- Gratius S., John de Souza S. L. (2007), *IBSA: An international actor and partner for the EU?*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior – FRIDE, FRIDE Activity Brief, 17 de octubre.

- Gudynas E. (2012), *After a Chinese Visit. Questions about G20: One circumstance and two problems*, Guest Blogger, Triple Crisis, July 9, disponible en: [http://triplecrisis.com/after\\_a\\_chinese\\_visit\\_questions-about\\_the\\_g20\\_one\\_\\_-circumstance\\_and\\_two\\_problems/more-6432](http://triplecrisis.com/after_a_chinese_visit_questions-about_the_g20_one__-circumstance_and_two_problems/more-6432)
- Hurrell A. (2006), *Hegemony, liberalism, and global order: what space for would-be great powers?*, "International Affairs", 82 (1), pp. 1–18.
- Katzenstein P. (2005), *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca: Cornell University Press.
- Lechini G. (2007), *Middle Powers, IBSA and the New South-South Cooperation Report: The Multipolar Movement*, NACLA, North American Congress on Latin America.
- Lessa A. C. (2010), *Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003–2010)*, "Revista Brasileira de Política Internacional", año 53, Special Edition, pp. 115–131.
- Lima Soares M. R., Hirst M. (2006), *Brazil as an intermediate state and regional power – action choice and responsibilities*, "International Affairs", 82 (1), pp. 21–40.
- Malamud A. (2010), *A leader without followers? The growing divergences between the regional and global performance of Brazilian foreign policy*, Paper prepared for delivery at the 7<sup>th</sup> Pan-European International Relations Conference (SGGIR-ECPR), Stockholm, September 9–11.
- Marinho Nogueira J. L. (2008), *A inflexão da política externa brasileira para o Sul e o Fórum IBAS. Análise Desenvolvimento/Integração Regional*, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas, disponible en: [www.puc.minas.br/conjuntura](http://www.puc.minas.br/conjuntura)
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2008), *Brazilian Foreign Policy Handbook*, Brasília.
- Nolte D., Stolte Ch. (2007), *Machtressource Bioenergie. Eine neue strategische Partnerschaft zwischen Brasilien und den USA*, GIGA-Focus, no 3.
- Núñez R. (2011), *México preside un G20 donde los emergentes (Brasil) ganan aún más peso*, "Infolatam", 8 de noviembre, disponible en: <http://www.infolatam.com/2011/11/08/mexico-preside-un-g-20-donde-los-emergentes-brasil-ganan-aun-mas-peso/>
- Oliveira Fernandes de M. (2005), *Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G20*, "Revista Brasileira de Política Internacional", 8 (2), pp. 55–69.
- O'Neill J. (2001), *Building better global economic BRICs*, "Goldman Sachs Global Economics Paper", 66, October.
- Oppenheimer A. (2010), *¡Basta de historias!: La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Oppenheimer A. (2011), *Nos falta la paranoia constructiva*, "Portafolio", 21 de febrero, disponible en: [http://www.portafolio.co/economía/nosfalta\\_la\\_paranoia\\_constructiva](http://www.portafolio.co/economía/nosfalta_la_paranoia_constructiva)
- Pedersen T. (2002), *Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration*, "Review of International Studies", no 28, pp. 677–696.
- Santos Dalci dos M. (2011), *Actividades prospectivas en Brasil: pasado, presente y futuros posibles*, "Ekonomiaz", no 76, 1.er cuatrimestre, pp. 190–211.
- Schmalz S. (2005), *Lula goes South. Brasilien als Vorreiter zu einer neuen Welthandelsorganisation?*, "Lateinamerika Nachrichten", 373/374, Juli-August.
- Schirm S. A. (2006), *Leadership in Regional and Global Politics: Why do Emerging Powers (sometimes) Fail to Reach Their Goals?*, la ponencia elaborada para el taller "The Rise of (New) Regional Powers in Global and Regional Politics", GIGA, Hamburg, December 11–12.

- Schirm S. A. (2007), *Die Rolle Brasiliens in der globalen Strukturpolitik*, DIE, "Discussion Paper", 16.
- Seitenfus R (2007), *O Brasil e suas relações internacionais*, "Carta Internacional", 2 (1), Marzo, pp. 11–21.
- Seifert J. (2009), *Die strategische Funktion der Süd-Süd-Kooperation in der Außenpolitik Brasiliens*, Master of Art, Tübingen.
- Sotero P. Elliot Armijo L. (2007), *To be or not to be a BRIC?*, "Asia Perspective", vol. 31, no 4, pp. 43–70.
- Vigevani T., Cepaluni G. (2007), *A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação*, "Contexto Internacional", 29 (2), pp. 273–335.
- Vigevani T., Ramanzini Jr. H. (2009), *Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración*, "Nueva Sociedad", no 219, pp. 76–96.
- Viola E., Pio C. (2003), *Doutrinarismo e Realismo na Percepção do Interesse Nacional: Política Macroeconômica, Segurança e ALCA na relação Brasil – Estados Unidos*, en: *Brasil e EUA no novo milenio*, M. G. Oliveira (org.), NEA/ Ed. Universitaria da UFPE, Recife, pp. 13–42.
- White L. (2006), *IBSA: A State of the Art. Conferencia Poderes emergentes y seguridad regional: el caso IBSA*, Universidad San Andrés, Buenos Aires.
- Yang J. (2010), *Country Fact Sheet – China*, en: *The G20: a "Global Economic Government" in the Making? International Policy Analysis*, S. Pohlmann, S. Reichert, H. René Schillinger (ed.), Friedrich Ebert-Stiftung.
- Zilla C. (2009), *Brasilien: Eine Regionalmacht mit globalen Ansprüchen*, en: *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?*, J. Husar, G. Maihold; S. Mair (ed.), Nomos, Baden-Baden, pp. 49–67.

**¿Sur-Sur contra Norte-Sur? La política brasileña extraregional bajo la presidencia de Lula da Silva (2002–2011)**

Klaus Bodemer



## La emergencia de los BRICS: Brasil y Sudáfrica en las relaciones Sur-Sur

*Carlos Alfredo da Silva*

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO,  
ARGENTINA

✉ [gadatipe@cablenet.com.ar](mailto:gadatipe@cablenet.com.ar)

### RESUMEN

*El presente trabajo tiene por propósito reflexionar críticamente sobre los desafíos y dilemas que se presentan a Brasil y Sudáfrica, países emergentes denominados con el acrónimo BRICS, en las relaciones Sur-Sur. Asimismo, se ponderará el rol de Brasil y Sudáfrica, como miembros activos del grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Finalmente, se evaluarán las posibilidades de inserción y relacionamiento externo de ambos Estados emergentes (Brasil y Sudáfrica), en función de los intereses y relaciones internacionales brasileños, en un contexto de creciente asimetría regional. Se utilizará un enfoque metodológico cualitativo, desde la perspectiva de la historia de las relaciones internacionales contemporáneas.*

**PALABRAS CLAVE:** *Brasil, BRICS, relaciones Sur-Sur, Sudáfrica*

### SUMMARY

*The purpose of this paper is to critically reflect on the challenges and dilemmas that are faced by Brazil and South Africa, as emerging countries denominated with the acronym of BRICS, in the context of South-South relations. We will also analyze the role of both countries, Brazil and South Africa, as active members of the BRICS group (Brazil, Russia, India, China and South Africa). Finally, the potential for integration and external relations of both emerging states (Brazil and South Africa) will be assessed, focusing on the interests and international relations of Brazil, in a context of growing regional asymmetry. A qualitative methodological approach will be used in this paper, from the perspective of the history of international relations.*

**KEYWORDS:** *Brazil, BRICS, South-South relations, South Africa.*



## Introducción y reflexiones teóricas

Si bien siempre han existido diferentes vínculos entre los países ubicados en el hemisferio sur, las relaciones entre los mismos han adquirido mayor relevancia desde la Conferencia de Bandung del año 1955. En este contexto, surge la necesidad de dichos países de establecer reglas y principios propios de acción frente al comportamiento de las superpotencias en la guerra fría: los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Tras la independencia de algunos Estados africanos y asiáticos, sus líderes convocaron la Conferencia que se llevó a cabo en Bandung (Indonesia), cuyo objetivo principal fue el fortalecimiento de las relaciones entre estos países, a la vez que procuraban favorecer la cooperación en diversos ámbitos. Paralelamente, se acordaron una serie de principios que regirían sus relaciones exteriores, vinculados con el anticolonialismo, el no alineamiento y la afirmación de la independencia (Zorgbibe 1997).

Las relaciones internacionales entre estos países descolonizados han sido definidas dentro del marco institucional de la mencionada Conferencia de Bandung, viéndose reflejadas en la constitución del movimiento de países no alineados (MPNOAL), proyecto político que se vio suspendido con el triunfo y aplicación del neoliberalismo y del Consenso de Washington en Europa y Estados Unidos, luego diseminado hacia el “resto del mundo”.

A pesar del impulso inicial de estos países por lograr un acercamiento y una posición compartida en las relaciones internacionales, hay que tener en cuenta que es recién en la posguerra fría cuando estos intentos vuelven a recobrar importancia, buscando profundizar las relaciones Sur-Sur.

En la actualidad, los cambios en el sistema internacional transforman las funciones de los Estados nacionales y del poder. La globalización y la relación directa entre lo local y lo global llevan a enfrentar a los Estados con nuevas problemáticas y amenazas, como el cambio climático, el terrorismo, la escasez de recursos energéticos, entre otros. Por tal motivo, observamos que la interdependencia que resulta de las relaciones entre los actores estatales y la complejidad del sistema internacional requiere de una mayor integración y cooperación con respuestas y responsabilidades conjuntas.

En este contexto, es necesario fomentar el multilateralismo para poder negociar con los países más poderosos, y porque los flujos transnacionales requieren más cooperación e integración entre los gobiernos involucrados (Sousa de 2008: 1–14).

*Asimismo, el proceso de globalización y creciente interconexión transnacional entre gobiernos y actores no estatales está cambiando el rol del Estado. La globalización ha disminuido este papel, pero, a la vez, hay una revalorización del Estado como actor que negocia, acelera, promociona y gestiona la relación con otros actores globales. En este sentido, el factor nacionalista, que en mayor o menor medida está presente en todas las potencias emergentes, hace que el Estado desempeñe una función fundamental (de Sousa 2008: 2).*

Con el objetivo de analizar los desafíos que se presentan a Brasil y Sudáfrica como países emergentes en las relaciones Sur-Sur, se torna relevante considerar la creciente importancia que han ido adquiriendo algunos países del sur, caracterizados por los analistas como los principales motores del crecimiento y desarrollo en las décadas venideras.

Brasil es uno de los países que conforman el grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China), marca con impacto mediático. Este acrónimo fue utilizado por primera vez en el año 2001 por Jim O'Neill (jefe de investigaciones económicas globales) de Goldman Sachs<sup>1</sup>, el cual considera que Brasil, Rusia, India y China serán las principales economías hacia la década de 2050, debido a que durante la década de 2000 el Producto Bruto Interno de estos cuatro países ha crecido a tasas superiores al PBI de los países del G7<sup>2</sup>, llegando a representar aproximadamente el 23% del producto mundial (O'Neill 2001). Estos países, teniendo en cuenta sus proyecciones demográficas, los niveles de acumulación de capital y su productividad, serán las cuatro economías con mayor peso en la economía mundial hacia el año 2050 (Wilson 2003).

Actualmente, los países miembros del BRIC abarcan el 25% de la superficie terrestre, poseen más del 41% de la población mundial con 2.882 millones de habitantes y representaron el 18% de la economía global en el año 2010. Por otra parte, las relaciones comerciales entre estas potencias emergentes se multiplicaron por 15 de 2001 a 2010, estimándose en 230 mil millones de dólares.

Estos países han pasado a ser considerados como candidatos a jugar un rol destacado en el escenario mundial. "Grandes mercados internos aumentan las posibilidades de que se puedan obtener 'exportaciones viabilizadas por el crecimiento', más que un 'crecimiento liderado por las exportaciones', lo que implica mayores espacios para un rol activo en las relaciones internacionales" (Baumann 2009: 2). Los más de 2.882 millones de habitantes de los países que componen el BRICS tendrán un PBI de casi 10 billones de dólares y sus fuentes de ingresos son muy diversas. China es el principal exportador mundial de productos manufacturados y pronto lo será de tecnología. India consigue sus recursos principalmente por servicios, básicamente relacionados con software. Brasil basa su economía en la exportación de materias primas agrícolas y próximamente ocupará una posición de liderazgo en biodiversidad. Rusia basa su desarrollo en la exportación de minerales, fundamentalmente petróleo y gas natural, la tecnología relacionada con la explotación de estas materias primas, y en la exportación de tecnología para la construcción de infraestructura de transporte (trenes, camiones, autobuses y aviones), área en la cual tiene una amplia trayectoria y reconocimiento mundial, sin olvidar las telecomunicaciones y lo relativo a satélites.

---

<sup>1</sup> Goldman Sachs, grupo de inversión dedicado a la banca de inversión, gestión de inversiones y servicios financieros a clientes institucionales. Fue fundado en 1869.

<sup>2</sup> El G7 es el grupo de países más industrializados que surgió en 1973 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Gran Bretaña). En el año 1998 se incorporó Rusia y pasó a conocerse como el G8.

En una conferencia celebrada en China durante el mes de Abril de 2011, los líderes del grupo BRIC invitaron a participar por vez primera a la República de Sudáfrica, con el fin de analizar diversas cuestiones internacionales, hablándose ahora de BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. El documento de Goldman Sachs reconoce que Sudáfrica hacia el año 2050 tendrá un PIB menor que los demás, sin embargo, se reconoce que tendrá un nivel más alto de renta per cápita. Este y otros indicadores han llevado a que se incluya Sudáfrica en ese grupo.

En dicha cumbre participaron los presidentes: de Brasil, Dilma Rousseff; de Rusia, Dimitri Medvédev; de China, Hu Jintao; de Sudáfrica, Jacob Zuma; además del primer ministro de la India, Manmohan Singh. Los mandatarios coincidieron en la profundización de los intercambios y la cooperación en la industria, el comercio, la ciencia, la tecnología y la agricultura como una necesidad. Por tal motivo, la declaración que resultó de esta cumbre destacó el fortalecimiento de la alianza entre los países emergentes que permitiría tener una postura conjunta en el escenario internacional. Es importante destacar la incorporación oficial de Sudáfrica uniéndose al grupo como miembro de derecho pleno luego de esta cumbre.

Dicha declaración se orientó a temas financieros y económicos, en gran medida, pero también determinó la postura del Foro frente a los conflictos sucedidos en África a principios de 2011, junto con la necesidad de reformar la Organización de Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad. Uno de los temas planteados por las potencias emergentes, en dicha reunión, fue la preocupación por los flujos de capital que están empujando a la revalorización de sus monedas y la volatilidad de los precios de las materias primas, producto de las actuales crisis internacionales, que amenaza la recuperación mundial. Además, se destacó la necesidad de cooperación en materia económica ya que el masivo arribo de capitales valora en exceso la moneda de estas economías emergentes, incrementado la presión inflacionaria y afectando la competitividad de sus exportaciones en países con cambio flotante. Por otra parte, los mandatarios manifestaron el apoyo a la reforma y la mejora del sistema monetario internacional. Paralelamente, estos países se comprometieron a brindar líneas de crédito en monedas nacionales para reducir la dependencia del dólar e incrementar las inversiones entre los miembros del BRICS y la participación de empresas medias.

La presidenta brasileña, Dilma Rousseff, indicó durante la rueda de prensa que los países del BRICS reforzarán aún más la coordinación y aumentarán el diálogo. Rousseff destacó que los 5 países han dado muestras de un gran potencial en su lucha contra la crisis financiera y afirmó que el bloque está desempeñando un papel cada vez más importante en el ámbito de la economía y la política.<sup>3</sup> Marcó el punto central al expresar “estamos encargados de crear un mundo institucional multipolar sin hegemonías”.

---

<sup>3</sup> Dilma Rouseff, Conferencia de prensa BRICS, 2010, <http://espanol.cntv.cn/espanol/special/brics/portada/index.shtml>, consulta: 24.05.2011.

Los temas de la agenda del grupo BRICS que se destacan son: la crisis económica mundial, la reforma de la Organización de Naciones Unidas (ONU), nuevo enfoque del comercio global con reglas más transparentes y cambios en las instituciones financieras internacionales con el fin de dar mayor participación a los países emergentes.

A los fines de esta investigación se tendrá en cuenta principalmente las relaciones entre Brasil y Sudáfrica en el marco del grupo BRICS, considerándolos como los países con mayor proyección internacional de América Latina y África, respectivamente.

### **Brasil, su política exterior bajo los gobiernos de Lula y Rousseff**

Como nos plantea la especialista Miriam Gomes Saraiva (2010: 69–71), la política exterior brasileña se caracteriza por la continuidad y, por otro lado, algunas creencias que orientan su evolución desde hace muchos años: la autonomía, la acción universalista y la idea de que el país ocupará un lugar de mayor preponderancia en la política internacional. La fuerte concentración del proceso de formulación de la política exterior puede orientarse hacia una estrategia de carácter multipolar o de búsqueda de ganancias relativas en el escenario internacional; hacia una preferencia por una actuación más autónoma o por liderar las iniciativas de los países del Sur; hacia un comportamiento del país como *stakeholder* o como revisionista *soft*. En Itamaraty, hay básicamente dos corrientes de pensamiento con percepciones diferentes sobre las estrategias y alianzas externas. Los institucionalistas pragmáticos, predominantes durante el gobierno de F. H. Cardoso, se caracterizan por dar mayor importancia al apoyo de Brasil a los regímenes internacionales en vigencia. Esta postura defiende una mayor identificación del país con Occidente como un escenario favorable al desarrollo económico brasileño. La corriente autonomista, que se consolidó como principal formuladora de la política exterior durante el gobierno de Lula, busca una proyección más autónoma y proactiva de Brasil en la política internacional. Los autonomistas defienden una reforma de la dinámica de las instituciones multilaterales, en el sentido de crear espacios de acción para el país y asumir así un perfil revisionista del orden internacional. La construcción del liderazgo regional, de un liderazgo entre los países del Sur, y el ascenso a la posición de potencia global son sus objetivos principales. En el campo económico, buscan una estrategia de inserción internacional orientada al intercambio tecnológico y a la proyección de las empresas brasileñas. Durante el gobierno de Lula, este grupo estableció un diálogo importante con Itamaraty a través de la figura del Presidente, que tuvo un fuerte desempeño en el campo de la diplomacia. Para estos pensadores, la integración regional con base en una identidad sudamericana sería vista como una prioridad de la política exterior. Esta composición produjo una discontinuidad en la visión del mundo y en las estrategias adoptadas por

la diplomacia brasileña y llevó al país a un movimiento de consolidación de su presencia internacional en el rol de *global player*.

Brasil tiene un potencial para sembrar más de 100 millones de hectáreas en la zona del “cerrado” que cada vez es más abierta a las producciones. Su sector agroindustrial genera exportaciones por encima del 43% de lo que su economía produce: 26% son exportaciones de soja, 19% de carne (Brasil es el primer exportador de carne en el mundo), 16% de etanol (es el cuarto productor mundial de biocombustibles).

Uno de los ejes del nuevo gobierno de la Presidente Dilma Rousseff es el énfasis en los derechos humanos, algo que genera profundos cambios en política interior y exterior. Esta mujer, guerrillera marxista que padeció la represión y tortura de la dictadura (1964–1985), no podía soslayar su pasado. Brasil pasa de la política del autoindulto y olvido al de la memoria, verdad y justicia. A partir de incorporar tratados internacionales, como la aprobación por parte del Senado de la Convención Interamericana sobre Desaparecidos, los delitos de la dictadura se encuadran en la figura de los crímenes de lesa humanidad, por lo que la Justicia avanzará sobre sus acciones.

Por otra parte, según la Fundación Getúlio Vargas, Brasil alcanzó su nivel más bajo de desigualdad social en los últimos veinte años y, a la par, se consolida una emergente clase media. La noción de Bel-India, acuñada por Edmar Bacha, para referirse a la estructura desigual, donde socioeconómicamente en los años setenta una pequeña minoría vivía como en Bélgica y una gran mayoría con niveles de pobreza de la India, cuarenta años después deja de representar a Brasil. La tendencia da como resultado la formación de una incipiente clase media, como en Argentina.

Ahora bien, tal como hemos afirmado anteriormente, Brasil ha logrado en veinte años lo que otros países latinoamericanos no han podido, lo cual lo condujo a formular una política dirigida a obtener no sólo el rol de potencia regional en América del Sur, sino también que aspira a convertirse en un actor global relevante del sistema internacional.

En este marco, tanto Cardoso como Lula da Silva han mantenido una continuidad en los cuatro ejes centrales de la política exterior brasileña:

- El reconocimiento como par, en un orden multipolar, por parte de las otras potencias establecidas: China, EEUU, India, Rusia, Sudáfrica y la Unión Europea.
- La aceptación de su liderazgo regional en América del Sur, liderazgo en constante construcción sustentado en la UNASUR y los esquemas de integración y cooperación regional.
- Su participación en la toma de decisiones en los organismos internacionales de mayor relevancia, tal como se ha manifestado en la Organización Mundial de Comercio (OMC), en Naciones Unidas, el Foro de Davos y otros similares.
- Alcanzar la condición de miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (Grabendorff 2010).

La política exterior del gobierno de Lula se distinguió, en relación con el período anterior, en términos económicos. Su gestión fue introduciendo progresivamente elementos del desarrollismo, como las iniciativas para el esfuerzo de la infraestructura y un proyecto de fortalecimiento de la industrialización, con perspectivas de avances tecnológicos en algunas áreas. Externamente, emprendió una intensa política de búsqueda de mercados para las exportaciones del país, dando prioridad a aliados emergentes y a la exportación de bienes completos, así como a acuerdos de cooperación tecnológica de diferentes matices. El ascenso de la corriente autonomista disminuyó la adhesión a los regímenes internacionales, que fue sustituida por un comportamiento activo con vistas a modificarlos a favor de los países del Sur o en beneficio propio. La idea de atraer a otros países del Sur, emergentes o de menos recursos, sirvió de base para la actuación internacional del país. El liderazgo regional en América del Sur se convirtió en un objetivo y, aún más, en un deseo político de la presidencia. La construcción de este liderazgo regional se apoyó en una articulación entre los autonomistas de Itamaraty y el grupo vinculado con el PT. La aproximación con los países vecinos es percibida por los autonomistas como un instrumento para una mejor inserción internacional, que posibilita la realización del potencial brasileño y la formación de un bloque capaz de ejercer mayor influencia internacional. Sería importante que Brasil asumiera el papel de *paymaster* del proceso de integración en la región y frente a países vecinos con gobiernos antiliberales. El resultado fue un aumento progresivo del rol de *paymaster* de la diplomacia brasileña, junto con una búsqueda de construcción de consensos políticos entre sus pares frente a temas que afectan a la región. Se dio un nuevo peso a la construcción de un liderazgo brasileño en la región con patrones basados en el refuerzo del multilateralismo (con énfasis en UNASUR). Actualizó con principios de la no intervención en la forma de la “no indiferencia” y vinculó iniciativas de cooperación e integración regional con incentivos al desarrollo brasileño. El Mercosur dejó de tener un papel importante en la estrategia brasileña global y pudo ser visto dentro de la perspectiva sudamericana.

El gobierno de Dilma Russeff parece representar el mantenimiento de las estrategias de política externa del gobierno anterior: la trayectoria revisionista frente a las instituciones internacionales, la actuación como representante de los países del Sur y el liderazgo regional. Los autonomistas mantuvieron su predominio dentro de Itamaraty, aunque dando lugar a generaciones más jóvenes, con una visión del mundo más globalizada. Ya comenzó a mostrar inflexiones en relación con el proceso de formulación de la política exterior y los ajustes en su aplicación.

Compartiendo lo expresado por el especialista Iole Ilíadas Lopes (2010: 63–68), Dilma Rouseff representa a aquellos que en el pasado fueron detenidos o torturados por luchar por la democratización del país. Vista en su dimensión histórica, esta victoria se inserta en un contexto más amplio de disputa entre dos modelos de desarrollo capitalista en Brasil: la corriente conservadora y la corriente democrática. Esta última ha sido hegemonizada,

en el período más reciente de la historia del país, por las fuerzas de izquierda, sobre todo por el Partido de los Trabajadores (PT). Eso implica profundizar el carácter democrático y popular del proyecto de desarrollo implementado en el país, ampliando el papel del Estado como inductor del crecimiento económico y realizando reformas estructurales que efectivamente distribuyan riqueza, poder y derechos, tales como la reforma tributaria, la reforma agraria, la reforma urbana, la reforma política y la reforma educativa, además de la democratización de los medios de comunicación, de la consolidación del sistema universal de salud (conocido como SUS) y de la profundización de la integración latinoamericana. La disputa sobre rumbos y proyectos también se manifiesta en el interior del propio gobierno. Es importante señalar que este es un gobierno de coalición, cuya base de apoyo no son solamente los partidos de izquierda. Además de enfrentarse con la oposición de derecha y con las contradicciones internas del gobierno, el tercer desafío del mandato de Dilma Rousseff será lidiar con un cuadro económico mundial inestable y de bajo dinamismo, y con los riesgos crecientes de que el alza de los precios de los commodities genere, por un lado, inflación y, por otro, una creciente primarización de la estructura productiva y de las exportaciones brasileñas. El precio de los combustibles tiende a inviabilizar una política de crecimiento económico con distribución de la renta, sin que se realicen efectivamente reformas estructurales y sin que se toquen los intereses del capital financiero y de los sectores monopolizados de la economía.

## República de Sudáfrica

En Sudáfrica, en el ámbito interno, no existen aún cifras exactas de la cantidad de víctimas que dejó el apartheid. Se calcula que son varios miles. Fue casi un siglo de régimen segregacionista que comenzó en 1910 con el nacimiento de la Unión Sudafricana y que concluyó – al menos en lo institucional – el 27 de abril de 1994, cuando Nelson Rolihlahla Mandela se convirtió en el primer presidente negro tras el triunfo aplastante – el 62% de los votos – del Congreso Nacional Africano (CNA). Esa histórica elección permitió votar a los 40 millones de sudafricanos – blancos, negros, coloured (mestizos). Desde entonces, se celebra el “Día de la Libertad”, hoy la fiesta patria más importante.

Sudáfrica es relevante por su ubicación geopolítica en el Atlántico Sur y el Índico, su posición negociadora en el comercio internacional agropecuario y por una historia exitosa del siglo XX, por su transición ordenada y pacífica de un régimen político retrógrado, basado en la segregación racial, donde una minoría blanca controla a una mayoría negra, hacia una sociedad democrática. En el plano internacional y regional, éste país tiene, además, una innegable proyección en todo el continente africano, cuya población será de 1.500 millones de personas en el 2030. Su carácter de miembro del grupo BRICS es percibido como algo que potenciará su protagonismo en el desarrollo africa-

no. Y, a su vez, China ya tiene una especial presencia económica en Sudáfrica. Es el principal socio africano de China, tanto por su intercambio comercial como en inversiones directas.

Concebido como un espacio geopolítico informal que apunta a incidir en la reformulación de los mecanismos formales de gobernabilidad internacional, el BRICS original se enriquece con la incorporación de Sudáfrica, lo cual le otorga una “dimensión africana” que carecía, por ser la mayor economía de la región. A su vez, África está adquiriendo en su conjunto una clara relevancia económica global. Pero la dimensión económica de Sudáfrica es reducida con respecto a los BRICS, tanto en términos de población, de producto bruto interno y de participación en el comercio mundial. Y si se considera su incorporación al grupo informal interregional sólo a partir de criterios económicos, pueden tener razón quienes señalan que no hubiera sido Sudáfrica un candidato ideal. Su producto interno bruto, por ejemplo, es sólo un cuarto que el de Rusia.

La invitación cursada a Sudáfrica en 2009 por el gobierno chino en nombre de los otros países miembros (Brasil, Rusia e India) para incorporarse al grupo y el hecho de que, en abril de 2010, se realizó la tercera Cumbre en Beijing, le puede otorgar a este mecanismo informal de naciones una relevancia especial en el proceso de redefinición de las instituciones para la gobernabilidad económica global.<sup>4</sup>

## Intereses brasileños en Sudáfrica

Históricamente, las relaciones entre América Latina y África han sido de una intensidad relativamente baja, pero en las últimas décadas de la mano de la intensificación de las relaciones Sur-Sur (y dentro de éstas, particularmente las relaciones comerciales Sur-Sur) se puede observar una creciente interrelación entre América Latina y África.<sup>5</sup> Pero más allá de las relaciones comerciales que se dan entre los países de estos continentes, “hoy en día las relaciones interregionales no se pueden resumir a un aspecto meramente económico” (Brun 2009: 5). Las vinculaciones entre América Latina y África se dan en los aspectos económicos y políticos y en el campo de la cooperación Sur-Sur, pero en diferentes niveles entre los países.

El país latinoamericano que más estrechos vínculos tiene con el continente africano en los aspectos culturales, económicos, políticos y de cooperación es Brasil: es el país que posee la mayor comunidad afrodescendiente; el comercio

---

<sup>4</sup> La decisión de invitar a Sudáfrica habría sido impulsada por China, pero en su anuncio se precisó que se hacía en nombre de los otros miembros. Por lo menos dos, Brasil y Rusia, se apresuraron a darle la bienvenida a Sudáfrica.

<sup>5</sup> Se estima que en los últimos años el comercio exterior entre los países del hemisferio sur ha explicado cerca del 40% del crecimiento económico mundial.



exterior con África es uno de los mayores de América Latina; es el país con mayores vinculaciones diplomáticas debido a que es el Estado que posee la mayor cantidad de embajadas en el continente africano; y el que más cantidad de proyectos y programas de cooperación está desarrollando en África, principalmente en el ámbito de la salud pública, en el campo energético y en el sector agroalimentario.

Es necesario subrayar que en los últimos años se observa la presencia de un fenómeno nuevo que consiste en la expansión del comercio entre países en desarrollo, por lo que la relación de los socios comerciales en este tipo de vinculaciones se enmarca dentro de las relaciones Sur-Sur. En este contexto, la fortaleza, el liderazgo, la riqueza y la influencia de Sudáfrica y Brasil, en sus respectivos continentes, son los factores que han desarrollado el fortalecimiento de los vínculos de comercio e inversión entre ellos. Paralelamente, observamos que las ventajas comparativas de los productos de estas economías permiten la expansión, el incremento del comercio y la inversión a nivel regional. Actualmente, Brasil es el mayor socio comercial de Sudáfrica del continente latinoamericano, como resultado de este crecimiento del comercio detallado anteriormente.

Así mismo, con el objetivo de profundizar las relaciones económicas se ha creado el “foro empresarial Brasil-Sudáfrica” que refuerza los lazos comerciales y la inversión entre Brasil y empresas sudafricanas de tecnología de la información, minería, finanzas, infraestructura y el sector farmacéutico. Por otra parte, la Corporación de Desarrollo Industrial de Sudáfrica y el Banco Brasileño de Desarrollo firmaron un acuerdo de cooperación financiera a través de variados proyectos en el sector automotriz, farmacéutico y alimenticio.

Las relaciones de Brasil con Sudáfrica van más allá que el sólo hecho de formar parte del llamado Grupo BRICS. Además de los vínculos en los sectores mencionados precedentemente, se han desarrollado diálogos entre países del hemisferio sur buscando un mejor posicionamiento en el sistema internacional, donde es claramente Brasil el principal interlocutor. Brasil, India y Sudáfrica vienen desarrollando diferentes acciones diplomáticas, dentro de las cuales es importante destacar la puesta en marcha del Foro Trilateral IBSA en el año 2003 mediante la “Declaración de Brasilia” (Declaración de Brasilia 2003). El objetivo de este diálogo es la promoción de la cooperación comercial y diplomática en diversos ámbitos.

*IBSA puede ser definida como una asociación formada por tres poderes medios emergentes: India, Brasil y Sudáfrica. La categoría de poder medio emergente surge en el campo de las Relaciones Internacionales como un nuevo subtipo que se distingue dentro del conjunto de las denominadas potencias medias en desarrollo o de segunda generación.<sup>6</sup> (...) Los países de IBSA*

---

<sup>6</sup> Durante el periodo de distensión de la Guerra Fría, algunos países medios comenzaron a consolidar áreas de influencia en su región. Esto permite una diferenciación entre las potencias

*constituyen claros ejemplos de poderes medios emergentes al contar con un importante liderazgo en cada una de sus regiones sumado a un rol destacado en sucesivas y simultáneas negociaciones globales. (Giaccaglia 2011: 3-4)*

Este Foro ha permitido la conexión entre estos tres países en todos los niveles, desarrollándose importantes Cumbres de Jefes de Estado y Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores que han llevado a aumentar la cooperación en diversos ámbitos: coordinación política, cooperación sectorial y promoción de la participación de otros sectores y actores gubernamentales y no gubernamentales.

*Pese a las diferencias, la alianza consigue actuar de forma coherente a nivel internacional debido a sus valores y objetivos globales compartidos. Se trata de grandes democracias del Sur, caracterizadas por un pluralismo de culturas, religiones, razas y lenguas. En este sentido, si el Movimiento de Países No Alineados se definía por el antiimperialismo y la exigencia de un nuevo orden internacional, IBSA se define por la democracia y la búsqueda de una mejor posición en el orden existente. (de Sousa 2008: 6)*

En el marco de la coordinación política se han establecido posiciones comunes frente a asuntos globales, como por ejemplo en el ámbito de las negociaciones multilaterales en el seno de la OMC. Teniendo en cuenta estas consideraciones, observamos que IBSA actúa como un “grupo de presión internacional gubernamental” con el objeto de influir en las decisiones de los foros y organismos internacionales<sup>7</sup>, a fin de obtener resultados favorables a sus intereses. Este modelo de coaliciones internacionales implica un acuerdo coordinado frente a las negociaciones multilaterales para lograr un objetivo común. Por esta razón, observamos que este foro actúa con rasgos propios del Tercer Mundo abarcando una multiplicidad de temas como una “coalición de bloque” y, al mismo tiempo, actúa como “coalición por tema” con una meta determinada en función del organismo político en que se encuentre (Giaccaglia 2011). Dentro de la cooperación sectorial se han establecido diferentes grupos de trabajo en sectores específicos que se constituyen en el soporte de la cooperación<sup>8</sup>: administración pública, agricultura, ciencia y tecnología, comercio, defensa, cultura, energía, educación, salud, medio ambiente y cambio climático, turismo y transporte.

---

medias tradicionales o de primera generación y las denominadas potencias medias regionales en desarrollo o de segunda generación tales como Brasil, India, Sudáfrica, México, Nigeria, Argentina y Yugoslavia.

<sup>7</sup> Tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre otros.

<sup>8</sup> IBSA, [http://www.ibsa-trilateral.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=97&Itemid=70](http://www.ibsa-trilateral.org/index.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=70), consulta: 24.05.2011.

En el plano de propiciar la participación de otros actores estatales y de la sociedad civil, se han llevado a cabo diferentes seminarios y foros con representantes de los parlamentos nacionales, sectores académicos, ámbito empresarial, entre otros.<sup>9</sup>

En el ámbito específico de la cooperación Sur-Sur, se estableció el “Fondo IBSA para aliviar la pobreza y el hambre”, cuyo objetivo es el financiamiento de proyectos de desarrollo en otros países del hemisferio sur. Además de ofrecer transferencias líquidas de recursos a países de similar nivel de desarrollo, los países del Foro ofrecen sus conocimientos técnicos y científicos en diversas áreas.

El mecanismo de funcionamiento de IBSA implica la reunión de las máximas autoridades, Jefes de Estado y de Gobierno y los cancilleres de los tres países, en diversos encuentros, reflejando una coordinación política del grupo en diversos temas de la agenda internacional. “Desde su creación, desde el punto de vista discursivo, la asociación ha exhortado al establecimiento de un orden internacional predecible, basado en los principios y leyes del Derecho Internacional. Promueve además, una globalización que beneficie a todos los países del mundo y que permita una mayor inclusión y equidad social, así como también el desarrollo de un modelo de cooperación Sur-Sur” (Giaccaglia 2011: 9). Observamos que en pocos años este Foro ha propiciado la profundización de los vínculos entre sus miembros.

El rasgo distintivo de este Foro es la iniciativa de influir en la agenda internacional sin cuestionar la estructura general. La política exterior pretende afrontar los desafíos de la globalización y las transformaciones en el sistema internacional cooperativamente, basándose en el multilateralismo. Observamos que el Foro no prevé, a mediano plazo, una cooperación interregional, pero no será imposible lograr la cooperación trilateral sin incluir a las regiones respectivas. Por ahora cada miembro persigue sus propias políticas a nivel regional (Sousa de 2008).

Tanto Sudáfrica como Brasil podrían clasificarse como potencias emergentes, porque poseen factores básicos que permiten incrementar el crecimiento. Dichos países están encaminados a ser grandes potencias económicas, sobre todo si continúan sus relaciones en el marco del Foro IBSA, intensificando la cooperación Sur-Sur y la coordinación de sus economías para ganar un lugar destacado a nivel internacional. Teniendo en cuenta estas consideraciones, es primordial destacar que estas potencias emergentes cuentan con un potencial demográfico y económico importante, con capacidades que podrían permitir el logro de una mejor posición en el escenario internacional y un liderazgo regional. Es interesante destacar que, a nivel nacional, tanto Brasil como Sudáfrica presentan problemas socioeconómicos internos, viéndose reflejado esto en los índices de distribución del ingreso que muestra la desigualdad socioeconómica presente en ambos países. Según el Índice de Desarrollo Hu-

---

<sup>9</sup> Seminarios de Desarrollo Social, Foro de Empresarios, Foro de la Mujer, Foro de Parlamentarios, seminarios académicos, Foro de los editores, Reunión de los Tribunales Constitucionales, y eventos culturales.

mano (IDH)<sup>10</sup>, Sudáfrica se encontraría en la posición 110 de los 169 países comparados, esto representa el 0,597%, por lo que Sudáfrica se sitúa por encima de la media regional (Informe de Desarrollo Humano 2011). Brasil en la clasificación de desarrollo humano de las Naciones Unidas tiene un nivel de desarrollo más alto que Sudáfrica y ocupa la posición 73 de los 169 países del ranking con el 0,699% (Giacaglia 2011).

Dentro de Latinoamérica, Brasil está desempeñando un creciente peso geopolítico a nivel regional y a escala mundial, por lo que este país genera influencia dentro y fuera de su propia región. Durante el periodo de Lula da Silva, se incrementaron las relaciones entre Brasil y África en materia de inversiones, intercambio comercial y cultural, permitiendo un acercamiento entre América Latina y el continente africano como modelo de relación Sur-Sur.

## **Política exterior sudafricana, intereses en Mercosur-UNASUR**

Existen variados factores que incentivan el crecimiento del comercio Sur-Sur, tales como las políticas que favorecen el comercio y la infraestructura del transporte, la rapidez de determinados países en desarrollo en esta área, el fortalecimiento de las redes y transacciones empresariales, interempresariales y sectoriales y el desarrollo de la integración regional, entre otros. Económicamente, observamos que se han incrementado los flujos comerciales internacionales debido a la liberalización y desregulación en los países en vías de desarrollo como factor primordial. En este contexto, el comercio mundial llegó a cuadruplicarse de 2.300 millones de dólares a más de 10.000 millones, entre 1985 y 2005. Así mismo, en estos treinta años, la participación del comercio Sur-Sur en el comercio mundial aumentó del 4,1% al 11% (Sousa de 2007: 1–15). A pesar de que el volumen comercial ha aumentado en el marco del IBSA, los acuerdos de libre comercio que se pueden gestar en su seno tendrán que atravesar un lento camino, ya que tanto Brasil como Sudáfrica presentan diferentes niveles de integración en la economía mundial e integran diferentes mercados regionales. Por un lado, encontramos a Brasil como miembro pleno del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y, por el otro, encontramos a Sudáfrica formando parte del Southern African Customs Union (SACU)<sup>11</sup>, lo cual dificulta el proceso. En la actualidad existe un estancamiento de las relaciones entre el SACU y el MERCOSUR.

---

<sup>10</sup> Desde 1990 el Informe sobre Desarrollo Humano ha publicado el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que fue presentado como una alternativa a las mediciones convencionales del desarrollo nacional, como el nivel de ingresos y la tasa de crecimiento económico. El IDH representa el impulso de una definición más amplia del bienestar y ofrece una medida compuesta de tres dimensiones básicas del desarrollo humano: salud, educación e ingresos.

<sup>11</sup> La Unión Aduanera del África Meridional surgió el 11 de diciembre de 1969 por un acuerdo entre Sudáfrica, Botswana, Lesotho, Namibia y Swazilandia. La misma entró en vigencia el 1 de marzo de 1970.

El 16 de diciembre de 2004, y tras varios años de negociaciones, el MERCOSUR firmó con la SACU un “Acuerdo de Preferencias Arancelarias Fijas” para un conjunto de productos, sobre todo del sector agrícola. Las negociaciones entre ambos bloques tienen como objetivo el establecimiento de una Zona de Libre Comercio. “El problema es la asimetría de las diferentes economías. Pese a que Sudáfrica es un país importante y tiene indicadores comparables a los de Brasil y Argentina, nuestras economías no pueden ser comparadas con las de los otros países africanos y con las de Paraguay y Uruguay”, agregó el canciller brasileño (Rousseff 2010).

## Conclusiones

Siguiendo los planteos de la internacionalista brasileña Mónica Hirst (2012: 20–21), el encuentro presidencial Rousseff – Obama, que no fue merecedor del tratamiento de una visita de Estado por parte del protocolo de la Casa Blanca, concentró su atención en temas bilaterales puntuales que, si bien mostraron una nueva divergencia en la relación brasileño – estadounidense, también dejaron en claro la ausencia de sentido estratégico en este vínculo. La pérdida de centralidad de esta relación para Brasil se explica por la transformación reciente de la inserción externa del país en todos los planos. Las relaciones con otros poderes emergentes, como India y Sudáfrica, y con potencias mundiales, como Rusia y China, ofrecen a Brasil un camino fértil de articulaciones y sinergias que contribuye a impulsar el sistema internacional en una dirección multipolar.

Brasil ha intentado actuar como una fuerza de propulsión conducente al mundo multipolar anclado en una multilateralidad reconfigurada. Su empeño es la expansión de las capacidades autónomas y el reconocimiento en un contexto mundial en transición en el que se observa un proceso gradual, desordenado y desigual de difusión del poder internacional. Además de los instrumentos clásicos de poder, tales como el dinamismo económico y dimensión de mercado interno, proyección regional, recursos energéticos y territoriales, el país ha hecho un uso intensivo de sus atributos diplomáticos – profesionales y presidenciales – para ampliar su presencia en la escena internacional. Brasil no dispone de recursos de poder duro, muy especialmente la posibilidad de acciones disuasivas que el estatus de potencia atómica asegura. Junto a sus pares del BRICS y del IBSA, busca mostrarse como una nueva fuente de presiones, opiniones y recursos, apoyado en la decisión de ampliar el objetivo de sus responsabilidades y compromisos internacionales.

Un punto crucial es la disociación entre las estrategias global y regional de Brasil ya que su curso de acción no implica la construcción de un liderazgo regional en los ámbitos latino o incluso suramericanos. El lugar de América del Sur en la política externa brasileña ganó relevancia en los años recientes a partir de un esfuerzo redoblado por intensificar su presencia diplomática, el diálogo político, los lazos empresariales, la cooperación para el desarrollo, la

cooperación militar y policial y el intercambio cultural con todos los países de la región. No obstante, se busca preservar distancia y diferencia entre las piezas y los movimientos observados en los tableros regional y global, evitándose una acumulación lineal de poder que pueda comprometer a uno u otro juego.

La actuación brasileña en cuestiones de política y seguridad internacionales revela una preocupación especial por el tema de la legitimidad del uso de la fuerza en la intervención internacional, como así también el impacto humanitario de la acción militar. Brasil favorece soluciones que procuren un equilibrio entre la paz, la solidaridad, la soberanía y el desarrollo sustentable.

Para Brasil, el año 2011 representó un paso adelante en sus esfuerzos de articulación política con colegas emergentes en el Consejo de Seguridad de la ONU con los cuales se sentó por primera vez de forma simultánea. Las posiciones brasileñas se sumaron a las de sus socios del IBSA, India y Sudáfrica, y, en ocasiones, a las de los socios del BRICS para reforzar posiciones en temas especialmente sensibles como: el reconocimiento del Estado de Palestina, la estabilidad y unidad de Irak, la búsqueda de una solución diplomática con respecto al programa nuclear de Irán, la necesidad de otorgar mayor trascendencia a la Conferencia de Desarme, el proceso de partición de Sudán y la primavera árabe. Por lo planteado anteriormente, creemos necesario observar, en un futuro próximo, cómo Brasil asumirá su rol regional, si pretende la hegemonía en la región o apunta a un liderazgo múltiple (concertado, colaborativo, compartido o distributivo), como lo sostiene el profesor Juan G. Tokatlian (2010: 4).

La noción de países emergentes surgió, especialmente, en función de indicadores de desempeño económicos, su uso está relacionado a un conjunto de Estados empeñados en ampliar su influencia en temas de política y seguridad globales. De esta forma se observa una reconfiguración del rótulo de “economías emergentes” al de “poderes emergentes”. No obstante, las pretensiones de Brasil y de sus pares emergentes encuentran aún muchos desafíos y cuestionamientos en cuanto a su naturaleza y posibilidades reales.

Se apunta al riesgo de que el aumento del número de voces pueda significar una alteración cuantitativa, pero no cualitativa, de la agenda y de los métodos acordados en los ámbitos de la gobernabilidad global. Cabe aquí una nueva referencia a la cuestión regional que, en el caso brasileño, brilla por su ausencia en esta edificación. El hecho de que Brasil sea un poder regional no ha significado su proyección como un líder suramericano y menos la articulación entre tal construcción y sus ámbitos globales. El país anhela trazar un plan de ruta – desde un ángulo crítico – que se apoya en la defensa de una gobernanza global reformulada y de construcción de un orden multipolar, lo que se refuerza con la articulación política con otros poderes emergentes por medio de los grupos IBSA y BRICS. También, en este contexto, se comprende que la condición de poder emergente afecta la relación con las potencias industriales, entre las que se destaca Estados Unidos.

Según el antropólogo argentino Néstor García Canclini (2011: 8), “...en América Latina la desigualdad posee bases económicas, históricas, simetrías,

explotaciones internas y externas. Al mismo tiempo es el resultado de discriminaciones y estereotipos que nos han fijado en el lugar de los que duermen la siesta, de los que no quieren afrontar la complejidad y la dureza del mundo tecnológico, que prefieren las relaciones familiares y de compadrazgo a la competencia económica. Buena parte de la configuración y la reproducción de la desigualdad en Latinoamérica es el resultado de estos estereotipos y de un acceso diferencial y desigual a los recursos de la última modernidad.”

Desde que, en 2007, aparecieron los primeros indicios del estallido del capitalismo metropolitano, hasta hoy los presidentes latinoamericanos tuvieron tres tipos de reacciones. Primero aclararon, opulentos, que la región estaba blindada. Poco después se corrigieron: la crisis es importante, pero en América del Sur se ha hecho sentir de manera atenuada. Ahora, sin escapatoria, admiten que la debacle en Europa y Estados Unidos se sentirá en nuestros países aunque seremos los primeros en superarla.

En los hechos, la crisis internacional encontró a los países de la región con holgura fiscal y una situación externa fortalecida por la política de acumulación de reservas. Podríamos afirmar que los países de Latinoamérica y, en especial, los del Sur deberán seguir profundizando sus lazos internos en un contexto internacional donde los “emergentes” lograron alcanzar un crecimiento en el largo plazo. El principal desafío que se les presenta será mejorar la creación de empleo, a través de profundizar las cadenas de valor, la tecnología y valor agregado. El surgimiento de estos bloques (BRICS, UNASUR, CELAC, etc.) tiene que ver con el resurgimiento del Sur, porque cambió la dinámica internacional, convirtiéndose en el motor del crecimiento, consolidando el eje geopolítico Sur-Sur, que no sólo radica en la distribución de la producción, sino que cambia la dinámica del consumo internacional, por una mayor concentración de sectores medios. Como expresa el distinguido filósofo y político brasileño, Roberto Mangabeira Unger, “un verdadero modelo de desarrollo no se puede basar en el voluntarismo político y algunos aciertos económicos; precisa un esfuerzo de construcción institucional y cultura republicana” (Bosoer 2010: 38–39). También considera necesario re-imaginar y reconstruir la economía de mercado y la democracia representativa pensando en una nueva clase media que está surgiendo y en la voluntad de la mayoría pobre. Por ello plantea “directrices a tomar en cuenta: democratizar y extender la economía de mercado con una coordinación estratégica entre gobiernos y empresarios pequeños y medianos, que no es simplemente regularla sino reorganizarla institucionalmente, una política agrícola que asegure atributos a la agricultura familiar, una política laboral hacia los intereses de la mayoría que contemple a la gran cantidad de trabajadores precarizados, temporarios y tercerizados, organizando un estatuto legal para protegerlos y representarlos, cuestionar la pseudo ortodoxia económica de las últimas décadas asegurando un escudo económico para éstas herejías desarrollistas, reafirmando la responsabilidad fiscal, atenuando el recurso a políticas contracíclicas keynesianas. Otra, sumamente relevante una revolución en la educación pública, reconciliando la gestión local de las escuelas con padrones nacionales

e inversiones de calidad, ésta última no debe depender del hogar en el que nace el niño, y reorientar radicalmente el paradigma pedagógico sustituyendo el enciclopedismo informativo por una enseñanza analítica capacitadora. La siguiente es sobre el Estado, con tres agendas simultáneas, profesionalismo burocrático, eficiencia administrativa y mejorar los servicios públicos, permitiendo que la sociedad civil participe de la provisión y control, incluida la educación y la salud.

En relación a los desafíos dilemáticos que deberá enfrentar Sudáfrica, se encuentra consecución de una economía más próspera e igualitaria, achicando la brecha entre blancos ricos y negros pobres; quizás lo más frustrante sea el nivel de desempleo que alcanza a un 60% de los jóvenes negros con baja calificación laboral, representando una eventual amenaza a la joven democracia. Para remediar la situación, parcialmente, deben encararse cambios, postergadas inicialmente. Es urgente la puesta en marcha de reformas en temas cruciales como la propiedad y uso de la tierra, la estructura distorsionada del mercado laboral, la salud, la infraestructura del transporte. El gobierno de coalición de Sudáfrica priorizó la contención política y social sobre las reformas económicas profundas en las últimas décadas, pero esto no ha sido suficiente para completar una exitosa transición política y desarrollo a largo plazo, para asegurar un futuro promisorio.

Reasumiendo, se estaría frente a una etapa de coincidencias en el sur, en especial para Latinoamérica, pero como expresa el distinguido politólogo brasileño, Helio Jaguaribe, existe un peligro agazapado, la “burguesía consular”, definiéndola “como una suerte de quinta columna norteamericana que actúan dentro de las sociedades nacionales, vinculados al sistema capitalista dependiente y ligados, directa o indirectamente, a las multinacionales, prefieren la dependencia de los Estados Unidos. Nos quieren convencer que el capital extranjero dará a los países tecnología y progreso, propagando que la dependencia es ventajosa”.<sup>12</sup> Existen ejemplos relevantes en la historia de las relaciones internacionales latinoamericanas de lo antes expresado por Jaguaribe y compartido por distinguidos especialistas de la región. Finalmente, creemos muy importante no olvidar la expresión del ex Secretario de Estado norteamericano, Henry Kissinger, cuando en los años setenta expresó “hacia donde se incline Brasil irá América Latina”, pero con referencia a los Estados Unidos de América, como potencia hegemónica, recordaría una sugerencia de O. von Bismarck “hay que ser capaz de advertir cuando lo sólido se transforma en líquido, y lo líquido en sólido”.

## Bibliografía

Baumann R. (2009), *El comercio entre los países BRICS*, CEPAL-ONU.

Bosoer F. (2010), *La política argentina debe superar una atracción fatal por tomar siempre atajos*, “Clarín”, Zona, 25 de julio, pp. 38–39.

---

<sup>12</sup> T. Luzzani, *Uno de nuestros peligros es la burguesía consular*, “Clarín”, Zona, 18 de mayo de 2003, pp. 4–5.



- Brun E. (2009), *Las relaciones entre América Latina y África: ¿potenciales o ilusorias?*, CEPAL-ONU.
- García Canclini N. (2011), "Revista Tecnología Militar", no 5, Grupo Editorial Mönch, Bonn.
- Giaccaglia C. (2011), *El Foro de Diálogo Trilateral IBSA: India, Brasil y Sudáfrica*, "Otro Sur digital", pp. 1-22.
- Gomes Saraiva M. (2010), *La política exterior del gobierno de Rousseff*, "Revista Umbrales de América del Sur", Prometeo Libros, Buenos Aires, no 12, pp. 69-76.
- Grabendorff W. (2010), *Brasil: de coloso regional a potencia global*, "Nueva Sociedad", marzo-abril, no 226, pp. 158-171, disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3691\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3691_1.pdf)
- Hirst M. (2012), *Los desafíos del Brasil emergente*, "Le monde diplomatique", edición especial, Buenos Aires, mayo- junio, pp. 20-21.
- Lopes Iole I. (2010), *El gobierno de Dilma Rousseff: desafíos y perspectivas*, "Revista Umbrales de América del Sur", Prometeo Libros, Buenos Aires, pp. 63-68.
- Luzzani T. (2003), *Uno de nuestro peligros es la burguesía consular*, "Clarín", Zona, 18 de mayo, pp. 4-5.
- O'Neill J. (2001), *Building Better Global Economic BRICs*, "GS Global Economics Website", Paper, no 66.
- Sousa de S. (2008a), *Brasil, India y Suráfrica, potencias para un nuevo orden*, "Política Exterior", no 121, pp. 1-14.
- Sousa de S. (2007), *India, Brasil, Sudáfrica (IBSA) ¿Un nuevo tipo de multilateralismo interregional del Sur?*, FRIDE, pp. 1-15.
- Sousa de S. (2008b), *La India, el Brasil y Sudáfrica: ¿potencias emergentes o países en desarrollo?*, "El Debate Político", no 36, pp. 1-13
- Tokatlian J. G. (2010), *El desafío de definir el rol como potencia global*, "La Nación", Enfoques, 6 de noviembre, p. 4.
- Wilson D. (2003), *Dreaming With BRICs: The Path to 2050*, "GS Global Economics Website", no 99.
- Zorgbibe Ch. (1997), *Historia de las relaciones internacionales*. Alianza Editorial, Madrid.

# México y Colombia, más cambios que continuidades en su inserción internacional. A propósito de potencias regionales con diferente rango

*Martha Ardila*

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
BOGOTÁ

✉ martha.ardila@uexternado.edu.co

## RESUMEN

*Este artículo estudia la inserción internacional de México y Colombia durante los últimos quince años, sus cambios y continuidades. Se concluye que México y Colombia atraviesan una transición. México supera a Colombia en indicadores como población, PIB, superficie territorial, recursos naturales, comercio, inversiones y poder suave. A diferencia de México, Colombia aumenta su poder regional y construye nuevas alianzas con países como Brasil.*

**PALABRAS CLAVE:** *potencia regional, política internacional, México, Colombia, Brasil, liderazgo.*

## SUMMARY

*This article studies the international integration of Mexico and Colombia during the last fifteen years, their changes and continuities. We conclude that Mexico and Colombia are going through a transition. Mexico beats Colombia in indicators such as population, GDP, land area, natural resources, trade, investment and soft power. Unlike Mexico, Colombia increases its regional power and builds new alliances with countries like Brazil.*

**KEYWORDS:** *regional power, international politics, Mexico, Colombia, Brazil, leadership.*

## Introducción

Desde comienzos del siglo XXI se presencian variaciones en el escenario regional e internacional y, de manera particular, en la inserción externa de México y Colombia, dando lugar a dinámicas mucho más complejas. Varios

de los cambios se vinculan con el debilitamiento de los Estados Unidos y la búsqueda latinoamericana de autonomía y diversificación. La transición en conceptos como seguridad, soberanía, integración y comercio así como aspectos relacionados con el narcotráfico y el crimen transnacional, la inversión extranjera, la participación de actores no gubernamentales, la suscripción de tratados de libre comercio y la búsqueda de nuevas modalidades de asociación profundizan y consolidan una región con características, dinámicas y liderazgos diferentes a los tradicionales.

Este artículo estudia la inserción internacional de México y Colombia durante los últimos quince años, sus cambios y continuidades. Históricamente, el país azteca ha mostrado indicadores socioeconómicos superiores a los colombianos y ha ejercido un liderazgo de tiempo atrás. En este sentido, la investigación que aquí se presenta, partió del interrogante ¿qué lugar ocupa cada uno de los dos países en el escenario regional e internacional y cómo ha variado durante el presente siglo XXI? ¿Qué tipo de países son y cómo los podemos calificar? ¿Qué diferencias y similitudes presentan a nivel político-diplomático y en lo económico?

Con el objetivo de dar respuesta a dichos cuestionamientos, se examina, en primer lugar, las tendencias que atraviesa el orden mundial y regional, ubicando el surgimiento de potencias regionales, como México y Brasil, y potencias regionales secundarias (PRS), como Venezuela, Chile, Argentina y Colombia. Estos cambios se vinculan con el debilitamiento de los Estados Unidos a nivel internacional y regional con la llegada a sus casas de gobierno de jefes de Estado que buscaron una diversificación y políticas más integrales y autónomas. Lentamente, estas variaciones fueron de la mano de una mayor participación de actores no gubernamentales. En términos generales, el cambio de gobierno constituye una variable que incide en la orientación de la política exterior, la diplomacia presidencial, el liderazgo, la legitimidad y la representatividad.

En segundo lugar, se examinan las diferencias y similitudes de México y Colombia tomando en consideración aspectos como la localización geográfica y la relación con Estados Unidos. Ambos países tienen una ubicación geoestratégica, pero es mejor aprovechada por México que por Colombia, este último con múltiples pertenencias que se complejizan con las diversas regiones dentro del país.

En tercer lugar, en este documento se analizan las principales etapas de la inserción externa de México y Colombia, sus variaciones y continuidades geográficas y temáticas. En México, el fin de la hegemonía del Partido Institucional Revolucionario, PRI, marcó un cambio que incidió en la orientación de política internacional cada vez más pragmática y realista, consolidando una diplomacia económica. A su vez, de manera más reciente, problemas internos vinculados con el crimen transnacional inciden en las prioridades de la política azteca. En cuanto a Colombia, el conflicto interno ha sido un tema que atraviesa transversalmente diversas formulaciones, lo cual ha conducido a constituir y desintegrar alianzas, sobre todo políticas, durante los últimos

quince años. La relación estrecha con Estados Unidos en el ámbito político y militar alteró otro tipo de vínculos externos, principalmente con los países vecinos.

En este sentido, teniendo en cuenta diferencias y similitudes, cambios y continuidades de estos dos países, se realiza un examen comparativo que parte del contexto, de variables como capacidades – recursos naturales, gasto militar – liderazgo, legitimidad, las cuales le otorgan calificativos de potencias regionales con diferente rango a México y Colombia.

Los resultados de la investigación consignados en este artículo partieron de la exploración y revisión de fuentes primarias y secundarias, de informes gubernamentales y análisis académicos. Conceptualmente, se destacan los estudios alemanes – principalmente el GIGA – y canadienses sobre potencias medias y regionales. En América Latina, los variados análisis mexicanos incluyen diversas escuelas del pensamiento que van desde los aportes de la Universidad de Guadalajara, la UNAM, el Colegio de México y el ITAM hasta la Escuela de Formación Diplomática Matías Romero, la cual realiza análisis concienzudos y continuos sobre la inserción de México en el escenario internacional, contando con la participación de diversos actores de la sociedad civil, tanto académicos como empresarios, en todo el país. Por el contrario, en Colombia no existe una tradición de reflexión sobre política internacional y tan solo recientemente se crea, por ejemplo, la Red Colombiana de Relaciones Internacionales. Asimismo, nuestro país carece de un servicio exterior profesionalizado y la Academia Diplomática de San Carlos tiene todo un camino por recorrer.

En términos generales, se concluye que México y Colombia atraviesan una transición en el escenario internacional y regional y que el país azteca supera al nuestro en indicadores como población, PIB, superficie territorial, recursos naturales, comercio, inversiones y poder suave. No obstante, mientras Colombia avanza, el país azteca se debilita a nivel regional. Simultáneamente, Brasil asciende en la jerarquía de poder regional e internacional, haciéndole competencia a la proyección regional de México. Colombia, por su parte, no es un competidor que amenace a México o Brasil; al contrario, lo que se observa es un acercamiento y una cooperación creciente con estos dos países.

## **Nuevo orden internacional y regional**

Son varios los cambios ocurridos a nivel del escenario mundial y regional que alteran la jerarquía de poder. Entre dichas variaciones, resultan relevantes: el declive de los Estados Unidos y su desinterés en América Latina; el florecimiento de la región Asia-Pacífico y, dentro de ella, de países como China e India; la aparición de una nueva izquierda en América Latina que cuestiona los procesos de globalización y la injerencia de Estados Unidos, buscando políticas más autónomas y diversificadas. Estas tendencias se encuentran afectadas por la crisis

**México y Colombia, más cambios que continuidades en su inserción internacional. A propósito de potencias regionales con diferente rango**

Martha Ardila

económica y financiera internacional. Estos cambios están acompañados de la transición de un mundo bipolar a otro unipolar y posteriormente a-polar, y del surgimiento de potencias de diverso rango. Las diferentes categorías de países, de mayor a menor, son: potencia, potencia media (PM), potencia regional (PR), potencia regional secundaria (PRS) y potencia emergente (PE).

Las grandes potencias – o simplemente potencia para nuestro análisis –, como Estados Unidos, tienen gran incidencia a nivel internacional en términos de coerción e imposición (Krasner 1999) y hegemonía global, siendo el único tipo de potencia que puede actuar sola y unilateralmente. Las potencias regionales carecen de autonomía y requieren del apoyo de otros países.

El concepto de potencia es un referente geopolítico que incluye aspectos militares, políticos y económicos, el cual hace alusión a un conjunto de países y a su jerarquización en el sistema internacional. Su diferenciación radica en la capacidad de proyectar su poder militar en diferentes regiones del mundo y en la posibilidad de ejercer su influencia política en forma global (Nolte 2008). Por otra parte, la aparición de las potencias regionales, medias y/o emergentes altera la configuración de un nuevo orden y la ubicación de Estados Unidos y de otros polos de poder en el concierto mundial, en un ambiente de creciente complejidad e incertidumbre.

Potencias regionales secundarias, como Colombia, Venezuela, Chile y Argentina, se valen del poder suave y de la diplomacia pública para mejorar su imagen, ejercer liderazgo, construir nuevas alianzas y buscar un nuevo equilibrio de poder regional. Pero no solo la cultura y la política, sino los valores que propagan y la política exterior constituyen elementos que vinculan el poder suave con la diplomacia pública (Nye 2008).

### **Potencias regionales latinoamericanas de diferente rango: Brasil, México, Venezuela y Colombia**

Brasil, México, Chile, Argentina, Venezuela y Colombia pueden ser calificados de potencias regionales de diferente rango. La primera de ellas transita a ser un jugador mundial y una potencia media en el sistema internacional, aspirando a ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, al mismo tiempo que ya es líder de los grupos de gobernanza regional, como UNASUR y el Consejo Suramericano de Defensa, por no mencionar, por ejemplo, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica que ya lo era desde su creación en 1978. De lejos, Brasil es el país latinoamericano que ostenta una categoría más alta en la jerarquía de poder regional. Hay otros que, en ciertos momentos, lo confrontan, como México y Argentina, esta última por razones históricas; otros que le hacen contrapeso, como Venezuela; y otros que cooperan, como Colombia. Todos ellos construyen alianzas orientadas a un mejor posicionamiento en el orden internacional y regional.

Varios cambios a nivel internacional inciden en la ubicación de Brasil y de otros países, como México, Venezuela y Colombia, en sus proyectos políticos y en sus nuevos lineamientos externos y regionales. Entre ellos deben mencionarse la nueva izquierda latinoamericana, la de Chávez, Morales y Correa por una parte, y la de Brasil, Argentina y Uruguay por la otra, con fuertes vínculos entre ambas, pero que presentan sus diferencias. La primera comparte un modelo híbrido que combina la democracia radical y la representativa con jefes de Estado que fueron elegidos con amplia votación, que tienen un Congreso que les respalda, que hacen partícipe a diferentes actores en el proceso de toma de decisiones, que buscan diversificar sus relaciones internacionales, que han realizado reformas constitucionales, que utilizan símbolos patrios y que han continuado radicalizando sus propuestas iniciales (Ellner 2012).

La otra, liderada por Brasil, cuya proyección se expande por toda Suramérica, aspira a ser un jugador global y es más pragmática. No obstante, el gran cuestionamiento gira en torno a si las ambiciones internacionales brasileñas requieren de su posicionamiento regional y de un liderazgo que incluye costos internos (como los económicos y el apoyo de la población) y externos, en términos de garantizar un mayor bienestar suramericano y de brindar herramientas para su desarrollo económico que conduzcan a un impacto regional y no solo de un país. En ese orden de ideas, colaborar y ser mediador, si así se le solicitara, en la solución de disputas interestatales (conflictos transfronterizos), internas tanto políticas (diálogos con grupos alzados en armas, procesos orientados a la consolidación de la democracia), como económicas (infraestructura, mejor posicionamiento de los productos suramericanos), entre otros. Todo ello implica un costo económico y político que probablemente Brasil por sí solo, no esté dispuesto a asumir. Lo debe compartir entonces con otros países, como Colombia y, probablemente, también con Chile y Perú. Ambos le interesan por su proyección hacia el Asia-Pacífico. Pero no compartiría con Venezuela, que en sus pretensiones de liderazgo cuenta con sus propios seguidores, como tampoco lo haría con México.

Por su parte, México reúne una serie de características que lo definen como una potencia regional. Tiene una política exterior muy activa, es mediador en conflictos Este-Oeste y Norte-Sur. Históricamente, se ha mostrado como un país “pacifista” que poco se interesó por fortalecer su ejército. No obstante, durante los últimos años, ha venido aumentando su gasto militar aunque todavía continua siendo bajo, el cual en 2013 fue el 0,6% del PIB mientras que en Colombia el 3,4%, Chile el 2,0%, Venezuela el 1,2% y Brasil el 1,64% (Banco Mundial 2013).

México, a pesar de que ganó legitimidad con el “bono democrático” que le brindó la transición hacia la democracia y el fin de la hegemonía del PRI, ha venido perdiendo credibilidad y confianza en los países de la región que lo perciben cada día más al lado de los intereses de los Estados Unidos. Ello le ha llevado a perder liderazgo en la región e incluso en su perímetro más cercano, como Centroamérica y Cuba. Esto resulta claro con las encuestas de

opinión desarrolladas por el CIDE (González, Schiavon, Crow, Maldonado 2011) y por el Latinobarómetro.

Y como si esto fuera poco, la presencia del narcotráfico y del crimen organizado ha debilitado el Estado Mexicano, su imagen internacional y su proyección externa. México parece una potencia regional en descenso, mientras que Brasil, Venezuela, Chile, Argentina y Colombia se encuentran en ascenso. Las PRS tienen presiones de potencias mundiales, como Estados Unidos, pero también de otros actores que ejercen una hegemonía regional, como Brasil. En ocasiones acuden al *soft balancing*, construyendo alianzas con países similares, como Colombia y Argentina, y también con sus seguidores y aliados ideológicos, como Bolivia y Ecuador. Buscan, a su vez, contener y hacer un contrabalanceo al Estado hegemónico o dominante, evitando la concentración del poder. El *soft balancing* se ve como una estrategia destinada a formar coaliciones diplomáticas en organismos multilaterales (Flemes 2011). Este tipo de alianzas políticas son mucho más coyunturales. A su vez, Venezuela ha estrechado vínculos con Brasil para equilibrar su relación con Colombia (Cardona 2011), mientras que México profundiza su alianza con Colombia y Chile para contrarrestar la influencia de Brasil en Suramérica.

Por su parte, Colombia, que es un país mediano, transita al calificativo de PRS. En el 2010 fue denominada potencia emergente al agruparla en los CIVETS junto a Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica. Este calificativo se refiere a un poder incipiente que en ocasiones es un Estado frágil, con dificultades políticas, sociales y económicas, pero atractivo para la inversión extranjera, con un crecimiento económico sostenido y una inflación controlada. Con el cambio de gobierno en agosto de ese año, el Presidente Juan Manuel Santos se ha empeñado en mostrar un país diferente, con una ubicación geoestratégica y un crecimiento económico sostenido, que ha venido resolviendo los problemas de seguridad y que, al contrario, hoy en día coopera en este rubro con tales países como los centroamericanos, Paraguay o México, entre otros. Asimismo, con el cambio de gobierno, el discurso presidencialista pasó de la confrontación a la colaboración, lo cual resulta claro en su relación con Venezuela y Ecuador.

## México y Colombia: diferencias y similitudes

La política externa de Colombia y México tiene más diferencias que similitudes debido a la diversa historia, situación interna, vulnerabilidades y tendencias recientes. Hoy podemos decir en términos simplistas que Colombia es un país mediano en ascenso, mientras que México es una potencia regional afectada por el tema de seguridad y por su pérdida de legitimidad a nivel latinoamericano.

Dos rasgos similares identifican a México y Colombia: su ubicación geográfica y su cercanía con Estados Unidos, física en el caso de México con una

frontera de más de 3.234 kilómetros, y más ideológica en el caso colombiano. En el país azteca se observa un gran debate en torno a su ubicación geográfica, polémica entre enfoques realistas e idealistas acerca de si deben o no fortalecer las relaciones con Estados Unidos, el cual revierte en las posiciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido de Acción Nacional (PAN) desde el año 2000.

La relación con Estados Unidos, una ubicación geográfica con vertientes hacia el Pacífico y el Caribe, y los problemas de seguridad son aspectos que asemejan e inciden en las relaciones de México y Colombia con su mundo externo. Para ambos países, a lo largo de su historia, los Estados Unidos han sido el principal referente para su política exterior. En el caso de México, este país a mediados del siglo XIX perdió alrededor del 65% de su territorio, de estados como Texas, New México y Arizona, que pasaron a manos de los Estados Unidos, territorios ricos en petróleo que dejaron una gran huella en el diseño y la ejecución de la política azteca.

También para Colombia la separación de Panamá en 1903 afectó lo que serían sus vínculos internacionales. Pocos hechos han dejado una huella tan profunda para la inserción externa, convirtiendo a Colombia en un país “introvertido”<sup>1</sup>, es decir, que, a pesar de sus múltiples pertenencias, ha tenido una baja actividad externa y mira más hacia la parte continental que insular. A pesar del nuestro ser un país tan convulsionado, no ha habido una circunstancia que haya incidido tanto en la orientación de las relaciones internacionales y resulta tan solo comparable con el tema de las drogas ilícitas al finalizar el siglo XX. Esta pérdida dejó un resentimiento transitorio frente a Estados Unidos que sería revertido por medio del Tratado Urrutia-Thompson de 1914 y la indemnización de 25 millones de dólares. Finalmente, durante el gobierno de Marco Fidel Suárez (1918–1921) se normalizan las relaciones con Estados Unidos formulando el *Respice Polum*<sup>2</sup> que ha impregnado la orientación internacional colombiana. Por su ubicación geográfica, Panamá significaba el punto de tránsito y encuentro de Colombia con el Gran Caribe y su pérdida alteró las relaciones internacionales, creando percepciones defensivas y débiles para el posicionamiento externo del país.

### **Las relaciones más recientes con Estados Unidos: entre la subordinación y la autonomía**

Las relaciones tanto de México como de Colombia con Estados Unidos hacen parte de una interdependencia compleja asimétrica en la que el comercio y la inversión resultan relevantes. Los mexicanos siempre han tenido una relación

---

<sup>1</sup> Ver publicaciones realizadas con ocasión del aniversario de los 100 años de la separación de Panamá de Colombia. Puede consultarse *El trauma de Panamá*, editorial de El Tiempo, 2 de noviembre de 2003.

<sup>2</sup> El *Respice Polum* significa mira la estrella polar o sea los Estados Unidos que orienta la subordinación de la política exterior a esa potencia.



más orgánica que los colombianos con los Estados Unidos, la cual se profundiza e institucionaliza desde comienzos de la década de los noventa con la suscripción del NAFTA en 1992 y su puesta en marcha dos años después. En 2011, las exportaciones aztecas a ese país superaron el 80% de las totales, las cuales se ubican en el promedio de los últimos 10 años y que, en ocasiones han ascendido 2–3 puntos.

El tema de seguridad ha adquirido gran relevancia en la relación de ambos países con Estados Unidos. Frente a este tema, desde la década de los noventa, las drogas tienen un especial significado, hablándose de una “narcotización” de las relaciones de Colombia con Estados Unidos. A raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 se habla de una vinculación del narcotráfico con el terrorismo – acuñando el concepto de narcoterrorismo – y de una securitización de las relaciones con Estados Unidos. Más recientemente, se agudiza el problema de las drogas, del crimen transnacional y de la inseguridad ciudadana en México. Durante la primera mitad del siglo XXI, este país ha transformado sus esquemas de seguridad tanto doctrinarios como institucionales y, desde el 2001, se profundizan vulnerabilidades vinculadas con la seguridad fronteriza. En este sentido se han suscrito instrumentos jurídicos como el “Acuerdo de fronteras inteligentes” (2002) y la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, ASPAN (2005).<sup>3</sup> Para Estados Unidos la situación azteca resulta altamente preocupante por su frontera de 3.234 kilómetros, interdependiente y de fácil acceso a lo largo de la misma.

### **La ubicación geográfica: entre el Pacífico y el Caribe, el Norte y el Sur**

La inserción externa de México ha sido más hacia el norte – Estados Unidos – y el Pacífico, y la de Colombia hacia la potencia norteamericana y el Caribe. Colombia suscribe un tratado de libre comercio con Estados Unidos que se coloca en vigor en el 2012, casi veinte años después del de México con esa potencia, es decir del NAFTA. Nuestro país presenta unas relaciones tardías hacia el Asia-Pacífico, y con la Unión Europea muestra momentos de fortalecimiento a mediados de los noventa del siglo XX y con la actual suscripción del Tratado de Libre Comercio, pero un debilitamiento en temas como migración y cooperación, debido, entre otros, a la crisis que afecta al viejo continente.

La ubicación geográfica constituye uno de los referentes para el diseño de la política exterior mexicana y tanto los analistas como los tomadores de decisiones le han otorgado un gran peso, especialmente por su frontera norte, debido a que fue víctima del expansionismo norteamericano mostrándose como un país débil frente a esa potencia. Para los colombianos, en cambio, la ubicación geoestratégica que tiene nuestro país con múltiples pertenencias

---

<sup>3</sup> Al respecto puede consultarse a (Benítez, Rodríguez 2010).

hacia el Pacífico, el Caribe y la Amazonia, como región andina, además al estar ubicado en la parte norte de Suramérica, ha pasado desapercibido. El tener dos mares, o casi tres con el Amazonas, poco ha preocupado a los académicos o a los tomadores de decisiones. No hemos desarrollado una política marítima como la que tiene, por ejemplo, México, y eso sin hablar de países como Chile y Perú. Colombia buscó más potenciar su relación con Estados Unidos y la región andina que con otras áreas geográficas.

México reúne una serie de características que lo definen como una potencia regional. Tiene una extensión de 1.138.914 kilómetros cuadrados; el 2,5% del agua; una frontera con Estados Unidos de más de 3 mil kilómetros, al sureste de 960 km con Guatemala y 176 km con Belice; una población de 98 millones de habitantes. Posee, a la vez, el 10° PIB del mundo, es exportador, el tercer socio comercial de Estados Unidos y posee una gran biodiversidad. En 2010, el PIB de México tuvo un crecimiento del 5,3% debido al repunte de sus exportaciones y una inflación del 4,4% (CEPAL, 2011). A su vez, se caracteriza por tener una política exterior muy activa, ser mediador en conflictos E-O y N-S. Históricamente, se ha mostrado como un país “pacifista” que poco se interesó por fortalecer su ejército. Como se señaló, durante los últimos años ha venido aumentando su gasto militar aunque todavía continúa siendo bajo con relación al promedio latinoamericano que en 2010 fue del 4,9% y el de México del 4,3%.

Por su parte, Colombia es un país mediano, con una favorable ubicación geoestratégica y grandes recursos energéticos y ambientales, que busca atraer inversión extranjera y presenta un crecimiento del PIB per cápita constante. Posee petróleo, gas y carbón, así como una gran riqueza en materia de biodiversidad. Se ubica como uno de los 19 países megadiversos del mundo, ocupando el tercer lugar en especies vivas, el segundo en aves y variedad de mariposas y el primero en anfibios. Estas potencialidades podrían mejorar el poder negociador del país, su construcción de alianzas y su inserción internacional.

Partiendo de esta similitud “diferenciada” de las inserciones externas de estos dos países, elaborar una periodización nos puede ayudar a comprender las continuidades y cambios que se han presentado en las políticas exteriores de cada uno de ellos.

## **Cambios y continuidades en la política internacional**

En México y Colombia se observan cambios en su inserción externa, motivados principalmente por aspectos internos – económicos y políticos –, e idiosincráticos. Sin lugar a dudas, el declive de los Estados Unidos a nivel mundial y el surgimiento de potencias como China e India y su acercamiento hacia América Latina ha incidido en las nuevas orientaciones de países como México y Colombia.

En el caso mexicano, a grandes rasgos, podemos observar tres períodos de su política exterior. El primero de ellos, denominado como *Nacionalismo Revolu-*

**México y Colombia, más cambios que continuidades en su inserción internacional. A propósito de potencias regionales con diferente rango**

Martha Ardila

*lucionario*, se inicia con la llegada del PRI al poder en 1929 y se prolonga hasta la década de los ochenta. Durante esta etapa se formularon los principios de la Revolución Mexicana basados en la soberanía, la autodeterminación de los pueblos y la no injerencia en los asuntos internos. Desde la crisis de 1982, el gobierno azteca empezó a modificar su concepción de desarrollo económico y, para finales de los 80, México era una de las economías subdesarrolladas más abiertas, adoptando también medidas de liberalización para la inversión extranjera.

Luego vino un segundo período, de *Diplomacia Económica*, que se extendió hasta finalizada la década de los 90. Durante estos años se buscó disminuir la dependencia exportadora mexicana de productos primarios y extractivos, como el petróleo, y para ello se promovieron las exportaciones con un mayor valor agregado, como las manufacturas, la madera, el papel y la industria editorial.

Con Salinas de Gortari se presenció un mayor énfasis económico: el NAFTA, otros TLC, el ingreso a diversas organizaciones como el GATT en 1986, la privatización, la deuda y las inversiones fueron los temas predominantes de 1988 a 1994. Para él, la crisis financiera y la suscripción de un TLC con la Unión Europea constituyeron sus principales intereses. El ingreso al GATT aceleró reformas económicas que estaban en marcha, como la eliminación de requisitos para las licencias de importación. A comienzos de esa década se negoció el NAFTA, el cual se puso en marcha en enero de 1994, institucionalizándose la relación con Estados Unidos y estrechando los vínculos de comercio e inversión con el norte, lo que dio lugar a una mayor interdependencia asimétrica.

El fin de la hegemonía del PRI y la alternancia en el poder en el 2000 marcó un tercer período para la política exterior mexicana que fue de continuidad en el énfasis económico y que estuvo caracterizado por la defensa de la democracia y de los derechos humanos, así como por la agudización de amenazas vinculadas con la seguridad. Estos cambios fueron asimétricos y llenos de contradicciones. Fue una década pragmática, de gran activismo internacional, recuperando el multilateralismo y el protagonismo en diversos foros internacionales. No obstante, se debilitaron las relaciones con América Latina. Hoy en día, al país azteca se le mira como una potencia media en decadencia, carente de legitimidad y confianza para representar los intereses latinoamericanos. Y se ha debilitado aún más, con los problemas de narcotráfico.

Desde septiembre de 2001, las relaciones con Estados Unidos se concentraron en el tema de control fronterizo, securitizándose la agenda bilateral y, a su vez, la negociación sobre migración sufrió obstáculos y reveses. Se presentaron varias iniciativas mexicanas, pero el tema migratorio continuó siendo un conflicto bilateral visto como amenaza, quedando supeditado a la estrategia de seguridad nacional del país del norte, que poco ha variado durante las dos administraciones de Obama.

La llegada de Enrique Peña Nieto a la Casa de los Pinos se dio en medio de incertidumbre y desconfianza. A pesar de ser representante del PRI, que estuvo durante 12 años ausente del poder, ha hecho llamados a la unidad y a la búsqueda de mejorar la imagen en el exterior. Busca, a la vez, llevar a cabo

reformas estructurales, como la energética, la fiscal, la laboral y de seguridad social. Además, quiere fortalecer la presencia y liderazgo azteca en foros multilaterales, como la Alianza del Pacífico, y mejorar la relación y alianzas estratégicas con países latinoamericanos.

Por su parte, la política exterior colombiana se ha movido entre el *Respice Polum* y el *Respice Similia*, entre la unipolaridad o la multipolaridad, entre el mirar a los Estados Unidos o a los países semejantes y fortalecer la diplomacia multilateral. Desde la década de los ochenta, esta calificación varía según el tema que estemos tratando, encontrándose aspectos y momentos de cooperación y/o de conflicto con los Estados Unidos y el resto del mundo. Así, por ejemplo, durante la segunda mitad de la década de los noventa y con el gobierno de Ernesto Samper, se presentó un distanciamiento de Colombia frente a esa potencia debido al llamado proceso 8000 relacionado con la vinculación de dineros del narcotráfico a la campaña del presidente. Y durante la primera década del siglo XXI, asistimos a un nuevo *Respice Polum* y a unipolaridad y bilateralización de las relaciones internacionales del país.

En Colombia, durante los noventa se dio un cambio tanto económico como político. A partir de entonces, se observan cuatro etapas diferenciadas. La primera de ellas transcurre en los 90, con la apertura económica, la nueva agenda internacional y la creación de la consejería presidencial para asuntos internacionales. En este período, el país se acercó a América Latina y el Caribe y se distanció de Estados Unidos debido al manejo del tema de drogas ilícitas, llegando, incluso, esa potencia a descertificar a nuestro país en los años 1996 y 1997. Durante el gobierno de Ernesto Samper (1994–1998) se dieron tensiones por el llamado proceso 8000, lo cual obligó a Colombia a profundizar vínculos con otras áreas geográficas como Europa.

Luego viene una segunda etapa que se inicia en 1999 con un nuevo *Respice Polum*, originado en la renormalización de las relaciones con Estados Unidos durante el gobierno del Presidente Andrés Pastrana (1998–2002), período durante el cual se habló de una “diplomacia por la paz” que se vincula con la internacionalización del conflicto interno colombiano. Se implementó el Plan Colombia y Plan Patriota y una relación especial con Estados Unidos que ocasionó distanciamiento y desconfianza de los países vecinos.

En 2002, se inició un tercer período para la inserción internacional del país que se prolonga hasta agosto de 2010 con la llegada de Juan Manuel Santos a la Presidencia de la República. En este período, de 2002 a 2010, se dio una securitización de la política exterior, una tensión con los vecinos que condujo a mirar otros mercados en el 2008 cuando se rompen relaciones con Ecuador. El deterioro de las relaciones con Venezuela y Ecuador se dio desde inicios del presente siglo, no obstante, fue hacia el 2007 que las relaciones se muestran más tensas hasta llegar a una ruptura con Ecuador en marzo de 2008, dando lugar a una triangulación de las relaciones de nuestro país con Venezuela y Ecuador (Ardila y Amado 2010). Estos dos países eran grandes destinatarios de las exportaciones colombianas, con productos de valor agregado y con una balanza comercial fa-

**México y Colombia, más cambios que continuidades en su inserción internacional. A propósito de potencias regionales con diferente rango**

Martha Ardila

variable para nuestro país. Es a partir de entonces que Colombia empieza a mirar otras áreas geográficas para el destino de sus exportaciones, como el Asia-Pacífico, y a fortalecer relaciones diplomáticas con Brasil. También profundiza vínculos con Centroamérica y suscribe un tratado de libre comercio con Canadá.

Durante estos años, la política exterior fue instrumento del programa de seguridad democrática orientada a buscar cooperación económica y militar, al mismo tiempo que legitimidad para su proyecto político. Muchos analistas sostuvieron que Colombia carecía de una política exterior y que el país se encontraba aislado del escenario internacional.

A mediados de 2010, se inicia una cuarta etapa en la que se observa un giro pragmático que enfatiza en América Latina y en la diversificación de sus relaciones externas. Se construyen nuevas alianzas internacionales, se fortalecen relaciones con los vecinos, se diseña una estrategia de acercamiento al Asia-Pacífico que se enmarca en acuerdos de integración profunda con Chile, México y Perú, y se recobra la institucionalidad, aunque continúa una diplomacia presidencial. Estos cambios van acompañados de un retorno al multilateralismo, una actuación del país en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en calidad de miembro no permanente.

Colombia y México son dos países que buscan su reacomodo en el escenario regional e internacional. Para ambos, Estados Unidos ha sido su principal referente, y temas vinculados con la seguridad y el comercio constituyen sus prioridades. A su vez, los cambios de gobierno, en el caso mexicano el fin de la hegemonía del PRI, y en el colombiano la diversificación y el pragmatismo, marcan los derroteros de la inserción externa de estos dos países: México como una potencia regional y Colombia como una potencia regional secundaria.

## Conclusiones

Partiendo de una conceptualización y análisis de potencia regional, este artículo examinó a México y Colombia en el nuevo contexto internacional y regional. Para ello se analizaron las políticas exteriores de los dos países, sus diferencias y similitudes respecto a su relación con Estados Unidos, su actividad internacional, sus capacidades, recursos naturales y legitimidad.

En el ámbito político-diplomático existe una afinidad ideológica entre los dos países y una permanente construcción de alianzas en diversos frentes que de manera reciente incluyen la seguridad y la proyección hacia la región del Asia-Pacífico. Sus relaciones han sido de permanente cooperación respecto a actores menores, como los países centroamericanos, así como a los Estados Unidos.

México es un país que históricamente ha ejercido un liderazgo político-diplomático y que ha representado para América Latina la puerta de entrada a los Estados Unidos tanto en lo económico como en lo poblacional – flujos migratorios. Es más, su temprana suscripción de un tratado de libre comercio, el NAFTA en 1992, hizo creer a los países latinoamericanos que el acercamiento

to a México les serviría de puente para que el comercio y la inversión aumentaran con los Estados Unidos. El TLC de Colombia es de veinte años después y tan solo entró en vigencia en mayo de 2012.

Estados Unidos ha sido el principal referente para la política exterior de ambos países que en el caso mexicano, con su ubicación geográfica y una frontera que supera los 3.200 kilómetros, resultó definitiva, mientras que para Colombia la identidad ideológica y el *Respice Polum* señalaron un sendero de la política exterior desde la década de los años veinte del siglo XX. Esta alianza con la potencia hegemónica se afianza a raíz de la presencia de grupos alzados en armas y del narcotráfico, hasta el punto que obstaculizó la diversificación y la construcción de otras alianzas colombianas, generando además desconfianza en los países vecinos.

En las políticas exteriores de Colombia y México, se observan variaciones durante los últimos quince años, vinculadas, principalmente, con temas de seguridad y economía, y con los Estados Unidos. Los cambios ocurridos en el escenario internacional posibilitaron la aparición de potencias medias, regionales y secundarias, aunque se observa tensión y conflicto por el liderazgo regional. En la búsqueda de liderazgo, los países se apoyan en la gobernanza regional, de la cual aparentemente carecen Colombia y, en menor medida, México.

En cuanto a los cambios y las continuidades de las políticas exteriores de los dos países, se observa el tránsito de México de una diplomacia política a una diplomacia económica, valiéndose ambas modalidades del multilateralismo, pero la última con una participación de sectores empresariales. El país azteca ha venido involucrando a diversos actores en el proceso de toma de decisiones, creando mecanismos institucionalizados de consulta permanente con diversos actores de la sociedad civil. Para Colombia se observan políticas coyunturales, de gobierno – y no de Estado – y el paso de lo unilateral y bilateral a lo multilateral. Esta tendencia hacia la asociación se manifiesta a partir del 2010 con la Presidencia de Juan Manuel Santos. No obstante, la estrechez del régimen político colombiano ha dificultado la participación permanente de la sociedad civil – cuando se le consulta, se lo hace de manera coyuntural, intermitente y personalizada.

Tradicionalmente, México se ha caracterizado por su política exterior activa y ha ejercido un liderazgo regional que en la actualidad compite con Brasil, pero que, a la vez, se debilita por los problemas de orden interno vinculados, principalmente, con el narcotráfico y la situación económica. El liderazgo de México hacia Centroamérica tiene vínculos históricos y sólidos programas de cooperación hacia el istmo. En cambio, la búsqueda de un liderazgo colombiano es muy reciente y se dificulta por el aislamiento del país durante la primera década del siglo XXI debido a la instrumentalización de la política exterior colombiana hacia el tema del proyecto de seguridad democrática de la administración del ex presidente Álvaro Uribe. Pero también, a la falta de legitimidad de la inserción internacional colombiana pese a todos los esfuerzos de mostrar una nueva y diferente imagen del país.

**México y Colombia, más cambios que continuidades en su inserción internacional. A propósito de potencias regionales con diferente rango**

Martha Ardila

Durante varios años, el país azteca tuvo una política ambivalente y en ocasiones de indiferencia hacia América Latina, que terminó con un mayor acercamiento de ese país hacia el Norte, no solo a Estados Unidos y Canadá sino a los países desarrollados. México ingresa a la OECD y en aras de la diversificación profundiza vínculos con Japón, China, Corea y la Unión Europea. Esta tendencia distanció al país azteca de América Latina.

A diferencia de México, las relaciones internacionales colombianas han sido reactivas, coyunturales y en ausencia de políticas de Estado. Su principal referente también ha sido los Estados Unidos y de los vínculos con esta potencia se derivan las relaciones con el resto del mundo. Actualmente, se habla de una diversificación de las relaciones internacionales y de una agenda integral que sobrepase los temas de seguridad que se impusieron durante los últimos años.

En el nivel económico, México es superior a Colombia en indicadores no solo como extensión y población, sino además como PIB, comercio e inversión. En importaciones y exportaciones supera de lejos a nuestro país en más del 10% y se acerca a países como Argentina, Chile y Venezuela. También, posee grandes recursos que en el caso colombiano no son para nada despreciables. El petróleo es de gran relevancia, lo mismo que para Colombia lo es de manera creciente.

A su vez, ha desarrollado y profundizado una diplomacia económica que incide crecientemente en sus lineamientos internacionales. Con este tipo de diplomacia, el país azteca ha buscado diversificar y disminuir la asimetría económica y política con Estados Unidos. Colombia, en cambio, recién inicia una diplomacia económica orientada a atraer inversión extranjera. No obstante, México presenta una economía más diversificada y aunque Estados Unidos es su principal destinatario, se ha empeñado en ampliar su oferta exportable hacia otras áreas geográficas como la región Asia-Pacífico. En ambos países, la inversión ha venido creciendo y son muy atractivos para la inversión extranjera. Las cifras indican que durante los últimos diez años México duplicó a Colombia en montos de inversión extranjera, presenciándose un crecimiento sostenido.

En conclusión, teniendo en cuenta elementos estructurales y coyunturales así como económicos y políticos, ambos países son potencias regionales de diferente rango que muestran variaciones en su inserción internacional. México le compite a Brasil, mientras que Colombia apenas inicia el trayecto de lo que significa una potencia regional secundaria naciente.

## Bibliografía

ALADI (2011), *Oportunidades comerciales Brasil-Colombia*, Foco-ALADI, disponible en: [www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/10bad9a49fdf9a3303256aa70062a7eb/c15b3dc739ebde64032576e9005f4acc/\\$FILE/F\\_OC\\_020\\_09\\_CO\\_BR.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/10bad9a49fdf9a3303256aa70062a7eb/c15b3dc739ebde64032576e9005f4acc/$FILE/F_OC_020_09_CO_BR.pdf), consulta: 14.01.2012.

Ardila M. (2012a), *Potencia Regional Secundaria en definición: Colombia entre Sur y Centroamérica*, "Papel Político", vol. 17, no 1, enero-junio.

Ardila M. (2012b), *La transición internacional colombiana y la búsqueda de un nuevo rol frente a potencias regionales en Latinoamérica*, en: *Colombia: ¿Una potencia en Desarrollo?*, S. Jost (ed.), KAS – Universidad Javeriana, Bogotá.

Barbé E. (2012), *El “Equilibrio de Poder” en la Teoría de poder en relaciones internacionales*, “Afers Internacional”, disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/viewArticle/27765/0>, consulta: 14.01.2012.

Benítez R., Rodríguez A (2010), *México: el combate al narcotráfico, la violencia y las debilidades de la seguridad nacional*, en: *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*, H. Mathieu, C. Niño (eds.), FESCOL, Bogotá.

Borda S., Tickner A. B. (2011), (comp.) *Relaciones Internacionales y política exterior de Colombia*, Ediciones Uniandes, Bogotá.

Buzan B., Waever O. (2006), *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge University Press.

Cardona D. (2011), (ed.), *Colombia: una política exterior en transición*, FESCOL, Bogotá.

Corporación Latinobarómetro (2011), *Informe 2011*, disponible en: [http://www.infoamerica.org/primer/lb\\_2011.pdf](http://www.infoamerica.org/primer/lb_2011.pdf), consulta: 14.01.2012.

Chapnick A. (1999), *The Middle Power*, “Canadian Foreign Policy”, vol. 7, no 2, winter.

Destradi S. (2008), *Empire, Hegemony, and Leadership: Developing a Research Framework for the Study of Regional Powers*, “Working Papers”, GIGA – German Institute of Global and Area Studies, no 79.

Flemes D., Wehner L. (2011), *Drivers of Strategic Contestation in South America*, GIGA – German Institute of Global and Area Studies.

Flemes D. (2007), *Emerging Middle Powers’ Soft Balancing Strategy: States and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum*, “Working Paper”, GIGA – German Institute of Global and Area Studies, no 57.

Gardini G. L., Lambert P. (2011), (ed.), *Latin American Foreign Policy. Between Ideology and Pragmatism*, Palgrave Macmillan, New York.

González S., Maldonado C. (2011), *Las Américas y el Mundo 2010–2011. Opinión pública y política exterior en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú*, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, CIDE, México.

Herrera-Lasso M., (2006), (coord.), *México ante el Mundo: tiempo de definiciones*, Fondo de Cultura Económica, México.

Holbraad C. (1989), *Las Potencias Medias en la Política Internacional*, Fondo de Cultura Económica, México.

Ikenberry J. (2002), *America Unrivaled: The Future of balance of Power*, Cornell University Press.

Keohane R. (1969), *Lilliputian’s Dilemmas: Small States in International Politics*, “International Organizations”, no. 23.

Krasner S. D. (1999), *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press.

Lima, M. R. Soares de, Hirst M. (2006), *Brazil as intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities*, “International Affairs”, vol. 82.

Maira L. (2006), *Escenarios y aprendizajes acerca de la política de Estados Unidos hacia América Latina*, “Norteamérica”, año 1, no 2, julio-diciembre.

**México y Colombia, más cambios que continuidades en su inserción internacional. A propósito de potencias regionales con diferente rango**

Martha Ardila



Morales D., Rocha Valencia A. (2010), *Potencias Medias y Potencias Regionales en el sistema internacional: dos modelos teóricos*, "Geografía. Revista de Estudios sobre Espacio y Poder", vol. 1, no 2.

Negri Hardt M., Negri A. (2000), *Imperio*, Cambridge, Harvard University Press.

Notle D. (2006), *Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis*, GIGA – German Institute of Global and Area Studies, no 30.

Nye J. (2008), *Public Diplomacy and Soft Power*, en: *Public Diplomacy in a Changing World. The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, G. Cowan, N. J. Cull (eds.), Sage Publications, vol. 616.

Nye J. (2003). *La paradoja del Poder Norteamericano*, Santillana Editores, Bogotá.

Oyarzún L. (2010), *El papel de UNASUR*, "Foreign Affairs Latinoamérica", vol. 10, no 3, pp. 39–44.

Pellicer O. (2006), *New Power in Global Change. México-a Reluctant Middle Power?*, "Dialogue on Globalization", Briefing Papers FES.

Ramirez S. (2011), *El giro de la política exterior colombiana*, "Nueva Sociedad", no 231.

Ramirez S. (2006), *Colombia-Brasil: Distante vecindad se fortalece en la seguridad y el comercio*, "Análisis Políticos", vol. 19, no 58.

Randall S. J. (2011), *The Continuing Pull of the Polar Star: Colombian Foreign Policy in the Post-Cold War Era*, en: *Latin American Foreign Policy. Between Ideology and Pragmatism*, Palgrave Macmillan, New York.

Rocha Valencia A., Morales Ruvalcaba E. D. (2011), *Potencias medias y potencias regionales en el sistema político internacional*, Universidad de Guadalajara.

Torres B., (1990), (coord.) *Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, El Colegio de México.

Velázquez Flores R. (2007), *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Editores Plaza y Valdés.

Velázquez R., Domínguez R. (2007), *México contra todos: un análisis del proceso de toma de decisiones en las crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela*, "Nueva Sociedad", no 208, marzo-abril.

## **Artículos y ensayos**



## Geopolítica del gas en Sudamérica

Ana Lía del Valle Guerrero

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR,  
ARGENTINA

✉ [analiaguerrero06@yahoo.com.ar](mailto:analiaguerrero06@yahoo.com.ar)

### RESUMEN

*El propósito de esta ponencia es analizar los cambios ocurridos en el sector energético sudamericano entre 2004 y 2011 – centrados en el recurso gas – donde se observan situaciones que avanzan desde un conflicto bilateral, a una cuestión regional con la posterior incorporación de actores globales históricamente ajenos a la región. Estos procesos de cambio son analizados mediante la aplicación de una metodología cualitativa que, a través del análisis de discurso que realiza la geopolítica crítica, permite percibir las complejas relaciones de poder que se establecen entre los distintos actores extraregionales de carácter global – como Rusia, Irán y Francia – con los principales actores regionales – Brasil, Venezuela y Bolivia – mediante una serie de alianzas no tradicionales que se originan como consecuencia de cambios en el escenario regional y mundial.*

**PALABRAS CLAVE:** geopolítica, relaciones internacionales, energía, conflictos.

### SUMMARY

*The purpose of this paper is to explain by means of a geopolitical approach the present state and perspectives of the South American energy sector between 2004 and 2011 – focused on the use of gas. There are situations where conflicts move from bilateral problems to regional ones. Beginning in 2004 as a binational crisis centered in Argentina and Chile, it became a regional and global one after the active participation of France and Russia which determined large-scale changes. These processes of change are analyzed by applying a qualitative methodology that, through the analysis of speech of critical geopolitics allows to perceive the complex power relations that exist between the actors outside the region – such as Russia, Iran and France – with key regional players – Brazil, Venezuela and Bolivia, through a series of non-traditional partnerships that arise as a result of changes in regional and global scenario.*

**KEYWORDS:** geopolitics, international relations, energy, conflict.

## Introducción

Cuando se habla de energía en esta primera década del siglo XXI, las referencias obligatorias continúan siendo el petróleo o el gas natural, pues ambas suman cerca del 60% de la matriz energética mundial. Esta demanda de energía a escala global y regional presenta dos características destacadas: por un lado, el crecimiento de la demanda es cada vez mayor y, por otro, la oferta se encuentra estancada y, en algunos casos, en declinación. Según un informe de 2007 del Departamento de Energía de EEUU se espera que la demanda mundial de energía primaria aumente – entre 2004 y 2030 – en un 57%, lo que implica duplicar el consumo de energía en el breve lapso de 26 años. Para cubrir estas expectativas de consumo, la producción de petróleo debería aumentar un 42%, el gas natural un 65% (alcanzando una cifra de 163 billones de pies cúbicos o el equivalente a 29.000 millones de barriles de petróleo) y el carbón un 74%. Estos aumentos en el plano teórico son casi imposibles de concretarse en la realidad, puesto que se observa una contracción continua de la oferta, salvo por esporádicos nuevos descubrimientos, como en el caso de Brasil, donde su extracción es difícil, requiere grandes inversiones y, además, tiempo para su puesta en producción. Sin embargo, debe tenerse en cuenta en el futuro el impacto que puede producir el uso de recursos no convencionales como *shale gas*, *shale oil*, *tight gas* y *tight oil*.

El presente trabajo se compone de tres partes. En la primera se realiza un abordaje global y por regiones, desde el punto de vista económico, de la situación del gas natural basándose en el último informe del BP, *Statistical Review of World Energy*, de junio de 2011. La segunda parte presenta una explicación de los cambios sufridos en la geopolítica desde diferentes enfoques. Por último, la tercera parte, como síntesis de las anteriores, se centra en el análisis y explicación de la geopolítica del gas sudamericano.

## La situación del gas natural en 2011

### Abordaje global y por regiones, desde el punto de vista económico

Para tener un panorama actualizado de la situación energética global, centrada en el gas natural, el BP *Statistical Review of World Energy 2011* presenta algunas cifras que muestran la situación del recurso desde diferentes puntos de vista. En primer lugar, desde el punto de vista del consumo, se observa un crecimiento global del 7,4% (el mayor incremento desde 1984). Estados Unidos presenta un record histórico del crecimiento de consumo del 5,6% en el período 2009/2010, así como un incremento en el mismo período en Rusia (6,3%), China (21,8%) e India (21,5%). Sin embargo, los mayores incrementos del consumo a nivel global se produjeron en América del Sur, encabezados

por Perú con el 56%, seguido por Chile con el 51% y Brasil con el 33,8% de incremento del consumo.

Desde el punto de vista de la producción, se produjo un crecimiento similar al del consumo de 7,3% a escala global. Algunos hechos destacados en relación al crecimiento 2009/2010 son: el incremento del 30,7% en la producción de Qatar y el mayor crecimiento a nivel global del 108,4% en la producción de Perú. Por otra parte, también se observa, respecto a la producción global en 2010, que Estados Unidos (19,3%) desplazó (por el uso del *shale gas*) del primer puesto en la producción a Rusia (18,4%) y el importante declive de la producción de Canadá (5%) por cuarto año consecutivo. Además, se observa un aumento del 10% en cuanto a los intercambios comerciales, con un incremento del 22,6% en los envíos de Gas Natural Licuado (GNL). Se destacan, en particular, los envíos qataríes de GNL con un crecimiento del 53,2% y el aumento de las exportaciones rusas a través de gasoductos.

Desde el punto de vista histórico y teniendo en cuenta las variaciones producidas en el período 1980–2010, existe una tendencia declinante en Oriente Medio, más allá de ser la mayor región productora y de poseer la mayor relación reservas/producción. En general, las reservas de las demás regiones no muestran grandes variaciones en su producción dando un horizonte global de reservas de 58,6 años.

Se debe destacar que los países que ocupan los 3 primeros lugares a escala mundial en cuanto a reservas probadas – Rusia (23,9%), Irán (15,8%) y Qatar (13,5%) – concentran el 53,2% de las reservas mundiales de gas natural y, si sumamos los 15 primeros puestos, totalizan el 84,5% de las reservas. En este contexto, la región sudamericana representa sólo el 4% de las reservas mundiales, con un ratio producción/reservas de 45,9 años.

A nivel regional y analizando particularmente la situación en la región sudamericana, se observa un estancamiento en el consumo de Argentina, pero se debe recordar que el consumo interno en Argentina es, desde la década de los 70, el más alto de sur y centro América e inclusive el segundo más elevado a nivel mundial donde representa el 1,4% del consumo mundial, con lo cual no tiene un gran margen para crecer. Asimismo, es llamativo el crecimiento del consumo de gas natural en el período 2009/2010 en varios países de la región, por ejemplo: en Perú (56,0%), Chile (51%) y Brasil (33,8%).

La situación regional, en cuanto a reservas probadas, muestra que en la relación reservas/producción aparece, como más favorecido, Perú con reservas para 48,8 años, seguido por Brasil (28,9) y Bolivia (19,5). Cabe aclarar que no están disponibles los datos para Venezuela, la cual posee las mayores reservas de la región aunque aún no las explota y las utiliza para reinyectarla en la producción de petróleo. Con respecto a Argentina, sus reservas probadas estarían consideradas en 8,6 años, aunque otros estudios consideran una cifra menor, de sólo 6 años. Con respecto a la producción, se destaca el cambio en la relación 2009/2010 para Perú, con un crecimiento del 108,4%, seguido por Brasil con un 23% y Bolivia con un 16,8%, mientras que Argentina muestra

el principal descenso, con un 3,0%, a pesar de seguir representando el 1,3% de la producción mundial.

Por último, se puede realizar un análisis global basándose en los datos aportados por el informe de BP (2011), para conocer la situación actual por región, teniendo en cuenta los siguientes parámetros para el año 2010: reservas probadas, producción, consumo y ratio reservas/producción.

En primer lugar, se destaca que la región más favorecida, considerando todos los parámetros, es Oriente Medio con un horizonte de reservas del 40,5% del total mundial, un consumo (11,5%) por debajo de la producción (14,4%) y un ratio reservas/producción mayor a 100 años. En esta región se encuentran países que ocupan los primeros puestos en cuanto a reservas: Irán (2), Qatar (3), Arabia Saudita (4). Entre los 3 países suman casi el 63% de las reservas de la región. Esta distribución de las reservas muestra claramente dos fenómenos simultáneos, la concentración y la fragmentación. Por un lado, existe una concentración espacial de reservas probadas en un número reducido de países en la región de Medio Oriente, pero por otro lado, ello implica también una fragmentación espacial en la distribución de los recursos a nivel global, puesto que lo poseen determinados territorios. Asimismo, esta situación representa, a nivel global y regional, una asimetría entre aquellos países que poseen el recurso y aquellos que deben importarlo y por lo tanto, una competencia entre países productores y consumidores. Al ser el gas natural un hidrocarburo más amigable con el ambiente y de menor costo relativo respecto al petróleo, se espera que la demanda continúe en crecimiento en las próximas décadas como ya se observa al analizar las variaciones 2009–2010. Esto, a su vez, generará mayor competencia por el control de los mercados y las reservas, puesto que los Estados deben garantizar la seguridad energética a su población. Sin embargo, sólo podrán hacerlo aquellos países que dispongan de los recursos necesarios para cubrir su déficit energético comprándolo en el exterior, ya que, en general, no coinciden los principales productores con los mayores consumidores.

En este contexto global y de acuerdo con los datos analizados, se pueden vislumbrar algunos escenarios regionales en los que podrían surgir en el futuro más posibilidades de conflicto en cuanto a un abastecimiento fluido de recursos y, por lo tanto, problemas de seguridad energética. La tabla no. 1, elaborada a base de los datos aportados por el informe de BP (2011), permite extraer las siguientes conclusiones para cada una de las regiones.

Desde el punto de vista de escenarios de futuros conflictos se destaca, en primer lugar, la región de América del Norte con reservas probadas del 5,3% del total mundial (la segunda más baja), con producción y consumo dentro de los más elevados del mundo, 26% y 26,9% respectivamente, y con el menor ratio reservas/producción de todas las regiones de sólo 12 años. Sin embargo, no deben olvidarse los importantes cambios en su situación a partir del uso de nuevas tecnologías de fractura hidráulica combinada con perforación horizontal que han permitido reducir los costos de extraer *shale*

gas<sup>1</sup> de la roca madre. En esta región se encuentran Estados Unidos y Canadá que ocupan el 1 y el 3 puesto, respectivamente, en cuanto a la producción del recurso a nivel mundial (se debe recordar lo mencionado al inicio del trabajo en cuanto a una producción declinante de Canadá en los últimos 4 años como un problema adicional). Ambas situaciones reflejan que, a pesar de ser importantes productores, también son grandes consumidores, EEUU en el primer lugar y Canadá en el 6. Esta situación, sumada a poseer las menores reservas de todas las regiones, hace avizorar un futuro de creciente dependencia de la región de abastecimiento desde otras regiones, lo cual genera también vulnerabilidad desde el punto de vista de la seguridad energética, que puede ser evitada mediante el desarrollo de los recursos no convencionales.

## Geopolítica del gas en Sudamérica

Ana Lía del Valle Guerrero

Región	Reservas probadas en % en 2010	Producción en % en 2010	Consumo en % en 2010	Ratio reservas/producción
América del Norte	5,3	26	26,9	12,0
América del Sur y Central	4,0	5,0	4,7	45,9
Europa y Eurasia	33,7	32,6	35,8	60,9
Oriente Medio	40,5	14,4	11,5	+100
África	7,9	6,5	3,3	70,5
Asia Pacífico	8,7	15,4	17,9	32,8

**Tabla 1.** Comparación por regiones respecto a la escala global para el año 2010

Fuente: Elaborado por Ana Lía Guerrero con base en datos de *BP Statistical Review of World Energy, 2011*.

La otra región que se puede observar con futuros problemas es la que corresponde a Asia Pacífico, ya que con el 8,7% de las reservas mundiales presenta un consumo (17,9%) por encima de la producción (15,4%) junto a un ratio reservas/producción de 32,8 años, uno de los más bajos a nivel mundial. Un problema que complejiza más a esta situación es la tendencia a un crecimiento del consumo, puesto que en la región se encuentran dos de los países de mayor población del mundo y con economías en crecimiento continuo, como son China e India.

Desde el punto de vista de las reservas, se encuentran en esa región los países que ocupan los puestos del 12 al 15 a nivel mundial, respectivamente, Indonesia, Australia, China y Malasia. En cuanto a la producción, China ocu-

<sup>1</sup> Es un gas que se encuentra enquistado dentro de bloques de rocas sedimentarias formadas a partir de materiales orgánicos, en reservorios de baja permeabilidad. Para su extracción, las empresas de Estados Unidos han liderado un método conocido como fracturación hidráulica. La tecnología usa agua, arena y químicos para fragmentar formaciones rocosas y poder acceder al gas.



pa el 7 puesto e Indonesia el 9 y en lo referente al consumo, a nivel mundial, China ocupa el 4 el puesto, Japón el 5 e India el 8. Indudablemente y más allá de toda discusión, mencionar a Japón, China e India en la misma región ya implica mencionar a las principales potencias económicas y la necesidad de consumo será sin duda creciente, así como los problemas para asegurar un abastecimiento fluido.

La región de Europa y Eurasia se encuentra a nivel regional en un aparente equilibrio entre la producción (32,6%) y el consumo (35,8%), con un ratio reservas/producción por encima de los 60 años. Sin embargo, es remarcable el hecho de que toda la región depende del abastecimiento de un único gran proveedor, Rusia, y en menor medida, de Noruega, lo que genera vulnerabilidad y dependencia de la mayoría de los países europeos del gas ruso.

La región de África muestra un consumo (3,3%) por debajo de su producción (6,5%) y un alto ratio reservas/producción (70,5 años). La historia política y económica de la región plantea situaciones de mayor dependencia de sus colonizadores y explotación indiscriminada de sus recursos. Por lo tanto, la posibilidad de puesta en el mercado de la producción está limitada por situaciones previas de los Estados involucrados, pues estas cuestiones determinarán las decisiones políticas futuras, respecto al uso del gas, que irán más allá de cuestiones meramente económicas, sumadas a la inestabilidad política de la región.

Por último, analizando los datos de la región de América del Sur y Central se observa que es una de las de menor consumo (4,7%) y producción (5%), mientras que en el ratio reservas/producción ocupa el tercer lugar con 45,9 años. Cabe acotar, además, que la principal reserva de gas de la región que pertenece a Venezuela permanece sin explotar y que los nuevos descubrimientos de hidrocarburos de Brasil aún no entraron en producción. Por otra parte, Bolivia, el segundo país en reservas de la región, no se encuentra explotando todo su potencial por falta de inversiones en infraestructura y Perú comienza a hacerlo, como se observa en el crecimiento de su producción del 108,4% en el período 2009/2010. Todo lo expuesto indica una capacidad de producción que aún no es utilizada a pleno en relación a sus reservas y consumo. A ello se suma, en el futuro, el uso de recursos no convencionales, como el *shale gas*, donde Argentina ocupa el tercer lugar a nivel mundial.

En conclusión, realizando una comparación a nivel global entre regiones, se puede concluir que, a pesar de que la región de América del Sur y Central presenta el menor porcentaje de reservas a nivel mundial con el 4% del total, es la que tiene mayor potencial de crecimiento de la producción, puesto que sus principales reservas aún no han sido explotadas y, además, presenta un bajo consumo y un ratio reservas/producción alto que la posiciona como una de las futuras áreas proveedoras del gas. Se suma a ello una mayor estabilidad política en relación con otras regiones proveedoras de recursos, como África y Medio Oriente.

En coincidencia con este punto de vista, que no es el aceptado mayormente, apareció en estos días en la revista "Foreign Policy" una opinión

de Amy Myers Jaffe (“Nuevo Herald” 2011), directora del Foro de Energía del Instituto Baker en la Universidad Rice, titulada “Adiós OPEC” donde sostiene que la OPEC perderá gran parte de su poder en la década de 2020, porque “las Américas, no el Medio Oriente, serán para entonces la capital mundial de la energía”. Sostiene que este cambio se dará por factores tecnológicos y políticos (creciente inestabilidad regional, al igual que en África que genera caídas de la producción frente a una mayor estabilidad en América). Sin duda, esta situación no ha pasado desapercibida para las grandes potencias, como China y Estados Unidos, que ya han iniciado negociaciones con Brasil para el futuro uso de sus recursos y han aumentado su presencia en la región, así como también Irán, Francia, España y Rusia, entre otros.

Se argumenta que, teniendo en cuenta que para cualquier país es esencial garantizar el suministro copioso de energía, cualquier acto que pudiese reducir ese flujo supondría una amenaza automática a intereses vitales de seguridad nacional. Por ello se consideran al petróleo y al gas como recursos naturales estratégicos y asegurarse los proveedores es una prioridad de los Estados para garantizar su seguridad energética.

## La geopolítica y sus diferentes enfoques

### Geopolítica – geopolítica crítica – posgeopolítica – nueva geopolítica de la energía

Al punto de vista económico, propuesto en la primera parte del trabajo centrado en reservas, producción, consumo e intercambios comerciales, se suma, en esta segunda parte, el punto de vista geopolítico como otro modo de abordaje de la realidad. Para comprenderlo es necesario hacer una breve síntesis de los cambios producidos en el campo de estudio de la geopolítica y las causas que lo motivaron a fin de llegar a entender la geopolítica del gas sudamericano. En principio, una definición que contiene las características básicas de la geopolítica es la siguiente: “La geopolítica es la ciencia que estudia las mutuas relaciones, influencias y acciones entre el Estado y el espacio, a fin de aportar conocimientos o soluciones de carácter político” (Marini 1985: 44). Por su parte, “El espacio geopolítico es el área geográfica en cuyo seno actúan recíprocamente los factores geográficos y políticos que se desea estudiar o resolver” (Marini 1985: 45).

En síntesis, se puede decir que la geopolítica enfoca políticamente al espacio geográfico, a través de una relación armónica entre geografía y política. Basándose en el artículo desarrollado por Hutschenreuter (2008) acerca de la evolución del concepto de geopolítica se pueden extraer algunas ideas centrales: “...desde los años veinte, pero particularmente desde los años treinta, la geopolítica se transformó en una idea y una práctica de expansión territorial de base ultra-nacional, racial y militar (el nazismo) y quedó asociada a una

forma de ejercicio de poder estatal e interestatal que arrastró a las naciones al estado de guerra total. Seguidamente, el régimen bipolar implicó una granítica división geopolítica de las naciones en espacios o esferas de influencia...” (Hutschenreuter 2008: 2). No obstante, en los comienzos del nuevo orden internacional, la geopolítica inició un tímido retorno desde los años setenta y, en los ochenta, con el auge de los bloques regionales, regresó de la mano de la geoeconomía (Hutschenreuter 2008: 3).

En los 90, se destaca la geoeconomía centrada más en las cuestiones comerciales y económicas que en las políticas y territoriales. La geoeconomía establece relaciones entre geografía y economía a través de la importancia adquirida por el uso de los recursos naturales de un país mediante la acción política de los Estados. Tal es el caso de las grandes potencias que se disputan el dominio de las diferentes fuentes de energía, así como de aquellos minerales considerados críticos y de aplicación nuclear. La variedad, volumen y calidad de esos recursos naturales dan las primeras bases de apreciación del poder económico-político de una nación.

Posteriormente, la geopolítica también se vió afectada por la globalización caracterizada por el debilitamiento del factor territorial y con la desaparición de las fronteras nacionales, que la transformaron en una geopolítica sin territorio. Surge entonces una nueva geopolítica, la geopolítica crítica, que se centra en el poder político y deja de lado el factor geográfico. La geopolítica crítica se interesa por todo tipo de rivalidades sobre el territorio e intenta, a partir del análisis de discurso, observar de qué modo ingresa en las prácticas de actores políticos y públicos, tanto en escenarios pasados como presentes. Más que la investigación geopolítica tradicional enfocada en la geoestrategia en términos de planeación y resultados, la geopolítica crítica se dirige al examen de las ideas que les anteceden, sus circunstancias y su expresión en el plano del discurso estatal y provee una plataforma que pretende ser válida para todos los niveles del análisis espacial, no sólo de los asuntos internacionales, sino intrasociales en el marco de la glocalización (Barton 1997: 17–18 en Castro 2006: 191). En este contexto de cambio aparece la denominada posgeopolítica, caracterizada por las consecuencias de la aplicación del modelo económico neoliberal que permite penetrar en otros espacios a través de una desregulación de mercados que facilita la apertura de las economías y consigue los mismos resultados, pero sin el uso del poderío militar. Es, más bien, una relación entre economía y política, que con el territorio.

Por último, surge otro cambio relacionado con el enfoque centrado en un conflicto particular, pero de alcance mundial que relaciona un espacio geográfico particular que posee un recurso natural específico de ese territorio con las decisiones políticas de uso del recurso y que se conoce como la nueva geopolítica de la energía que propone ir más allá de una cuestión geoeconómica. Michael Klare (2003) sostiene que: “...en este mundo posterior a la guerra fría, las guerras por los recursos no son hechos fortuitos, ni inconexos, por el contrario: forman parte de un sistema geopolítico más amplio e interconectado.

Las guerras del futuro se harán por la posesión y control de los recursos que precisan las modernas sociedades industriales para funcionar. Emerge entonces en éste marco, una nueva geografía de los conflictos, que ha trazado un mapa de una geografía estratégica donde no cuentan las fronteras políticas sino las concentraciones de los recursos”.

En un libro posterior, (Klare 2008: 18) sostiene que “...El miedo mundial a la escasez energética se acompaña con una nueva geopolítica de la energía. Dentro del sistema internacional de poder que se va constituyendo podemos esperar que la lucha por la energía supere a todas las demás consideraciones, que los líderes internacionales lleguen a extremos para garantizar el suministro energético de sus países...El petróleo (y el gas natural) dejará de ser principalmente un lujo comercial, que se compra y se vende en el mercado internacional, para convertirse en un recurso estratégico preeminente en el mundo, cuya adquisición, producción y distribución absorberán cada vez más el tiempo, los esfuerzos y la atención de los gobiernos y los jefes militares”.

Otra componente a destacar es que, en esta nueva geopolítica de la energía se observa el resurgimiento de la presencia del Estado, y no tanto de las empresas y los intereses privados, en la búsqueda y dominio de los recursos energéticos que serían una de las dinámicas centrales de los asuntos mundiales en las próximas décadas. En el caso particular de Sudamérica, se muestra como un resurgimiento de los nacionalismos, tal cual lo muestran los procesos de nacionalización de los recursos en Bolivia, Venezuela y Ecuador.

De la combinación de todos estos cambios surge entonces la propuesta de analizar la geopolítica del gas sudamericano mediante un análisis geopolítico integral o integrador que recupere las contribuciones que las distintas tendencias fueron aportando a la disciplina. Por ello, se aborda el estudio reconociendo la existencia de componentes de la geopolítica clásica, por la presencia de Estados y sus decisiones políticas en un territorio, de la geoeconomía al poner énfasis en la presencia de un recurso (el gas natural) y sus usos a partir de decisiones políticas de los Estados y de la geopolítica crítica, porque el análisis de discurso de personalidades claves (Presidentes, Ministros de Economía, de Energía, de Defensa, etc.) deja traslucir ideas que no son expresadas en los acuerdos firmados entre los países de la región. Por último, desde la perspectiva de la nueva geopolítica de la energía se recupera el análisis de cada uno de los componentes existentes en el plano global y los posiciona en el contexto particular de la región sudamericana.

## **Geopolítica del gas sudamericano**

Desde el punto de vista geopolítico y geoestratégico adquieren relevancia entonces las relaciones entre los Estados involucrados y las decisiones políticas de uso del gas que se localiza en un determinado territorio y no en otros – especificidad territorial del recurso – a lo que se suma su valor como recurso

natural estratégico, por el alto grado de incidencia en el desarrollo económico de un país. Coincidiendo con lo sostenido por Isbell "...hoy en día, la materia prima de la energía – particularmente petróleo y potencialmente también el gas natural – han surgido como una de las importantes variables en el contexto geopolítico mundial. Aunque América Latina posee relativamente pocos recursos energéticos, comparada con Medio Oriente o Rusia, en su propio contexto regional podría lograr una autosuficiencia energética, representar una fuente directa de oferta energética para EEUU y desempeñar un papel muy relevante en el juego geopolítico mundial de la energía" (Isbell 2008: 2).

Desde una perspectiva geopolítica moderna y según los conceptos que maneja la estrategia, las relaciones internacionales se centran en relaciones de poder entre los Estados que, desde el punto de vista estratégico, implican relaciones entre medios y fines, éstas a su vez generan relaciones de dependencia, donde el poder se percibe en función del grado en que dependen los fines de un actor de los medios del otro, estos últimos constituyen sus bases de poder (Delamer 2005:126). En síntesis, un país depende de otro cuando para su desarrollo debe someterse a las decisiones impuestas por el otro. Poseer los recursos o la tecnología otorga poder a quien lo posee y genera una relación de dependencia de aquellos países que poseen los recursos y quieren lograr sus fines, como autoabastecimiento energético, pero dependen de los medios (económicos, tecnológicos) que le aportan los actores globales extraregionales para conseguirlos. Por lo tanto, la vulnerabilidad que experimenta un país representa el grado de poder que llegan a tener otros países sobre él y que condiciona su accionar.

Esta situación es la que explica que, en el nuevo escenario geopolítico energético sudamericano, actores principales de peso global, como Irán, Francia, China (que poseen el recurso, la tecnología o los capitales necesarios para inversiones en infraestructura), aparecen junto a actores regionales, como Venezuela, Bolivia o Brasil. También se da la aparente contradicción entre alejarse de la órbita de EEUU para evitar la dependencia y la necesidad de acercarse a estos actores globales con los cuales se generan también relaciones de dependencia que buscan superarse a través de la transferencia de tecnología, que les permitiría en el futuro despegar por sí mismos y ampliar sus bases de poder, al contar con medios propios para alcanzar sus fines y llegar a ser dueños de sus recursos en el sentido más amplio. Tal es el caso de las relaciones Francia – Brasil, el cual pretende desarrollar submarinos nucleares para controlar sus nuevos descubrimientos en el presal.

Si se analiza la realidad latinoamericana desde una perspectiva energética, centrada en el gas, ésta se focaliza en los países sudamericanos que constituyen un espacio territorial caracterizado por condiciones contradictorias ya que, por un lado, cuentan con una gran variedad de recursos energéticos renovables y no renovables, que harían suponer la posibilidad de autosuficiencia energética a nivel regional, mientras que, por otra parte, la realidad muestra

como varios países de la región presentan una situación de dependencia respecto de fuentes de abastecimiento externas localizadas a grandes distancias y, en otros casos, una vulnerabilidad energética que se hace más evidente a medida que avanzamos en el siglo XXI, producto del crecimiento de la demanda frente a una oferta estancada por falta de inversiones en infraestructura y en tareas de exploración.

El problema energético de mayor urgencia que enfrenta hoy la región sudamericana es el abastecimiento fluido de gas natural, predominante en la matriz energética regional que se agrava por la ausencia de políticas públicas de largo plazo en esta materia, o por la imprevisión histórica con que se ha procedido en algunos países. Tal es el caso de Argentina que se comportó como un país gasífero sin serlo, llevando a la sobreexplotación del recurso. Por ello, se hace evidente la necesidad de aplicar decisiones estratégicas para la región pensando en lograr la seguridad de abastecimiento energético que garantice el desarrollo y bienestar de las futuras generaciones, frente a una situación actual de vulnerabilidad y dependencia energética en la región.

Asimismo, desde una perspectiva geopolítica, el logro del autoabastecimiento energético de la región, en el mediano y largo plazo, es una necesidad que se hace cada vez más evidente si se observan los conflictos que surgieron entre los países de la región a partir del 2004, por ejemplo, Argentina-Chile, Bolivia-Argentina, Bolivia-Brasil, entre otros, y que llevaron a que la solución fuera buscar el abastecimiento desde el exterior de la región a través del uso del GNL y los barcos metaneros y regasificadores que comenzaron a surcar estas costas. Esta situación llevó a la región a tener una dependencia del suministro desde el exterior que genera una situación de vulnerabilidad energética en algunos casos, de dependencia en otros, o ambas situaciones simultáneamente, tal es el caso de Argentina.

En este contexto, surgen dos puntos de vista geopolíticos en la relación entre energía y seguridad. El primero, relacionado con la seguridad del Estado y la competencia internacional por asegurarse la posesión de recursos considerados estratégicos que otorgan poder al Estado. El segundo se ubica por encima de lo nacional, se preocupa por la seguridad, desarrollo y bienestar de la sociedad a nivel regional y global a través de procesos que favorezcan la integración energética. Más allá de lo deseable, la realidad muestra que prevalece el primer punto de vista (Cardozo 2006: 136–149).

En el caso sudamericano, en particular, los procesos de nacionalización de los recursos generan una territorialización de la política, producida como consecuencia de las decisiones y alianzas políticas entre los Estados – centradas no en el mercado, sino en el poder político que se ejerce sobre un territorio – que conducen a una dinámica territorial de incertidumbre e inestabilidad en materia energética a escala regional, la cual atenta contra el desarrollo regional y la mejora de la calidad de vida de la población involucrada en el proceso. Asimismo, en el escenario sudamericano se producen los tres mayores cambios en cuanto al crecimiento de reservas a nivel mundial. En primer término, en 2008,

grandes descubrimientos de hidrocarburos en Brasil, en el área del presal, que lo posicionan no sólo como un país que logró su autoabastecimiento energético, sino también como un país superavitario en recursos energéticos, que – sumado a su creciente presencia económica y política como país emergente con una de las mayores extensiones en superficie y numerosa población – agrega una mejora notable de su posicionamiento a nivel global. A ello se suma la última certificación de reservas de petróleo en Venezuela en 2010 (recordando que en muchos casos está asociado con yacimientos de gas) que lo colocan en primer lugar, por encima de Arabia Saudita. Por último, en 2011, el reconocimiento que las terceras reservas mundiales de *shale gas* se encuentran en Argentina.

Por su parte, también los principales países proveedores de recursos intentan maximizar los beneficios y ventajas que les da esta posición dentro del nuevo orden energético mundial, que algunos denominan “nacionalismo de recursos”, que podría definirse como la administración de los flujos energéticos de acuerdo con los intereses vitales del Estado, intentando convertir ese poder latente en una ventaja política. Se siguen entonces los objetivos que disponen los respectivos gobiernos y en algunos casos se utilizan como instrumentos de política exterior (Klare 2008: 34–35). Estas empresas se involucran cada vez más en todos los eslabones de los circuitos de producción, transporte y comercialización de los productos, sea gas o petróleo.

El resurgimiento de conductas “estatistas” respecto a los recursos energéticos es consecuencia de la dependencia de los Estados de los hidrocarburos en un marco de escasez de la producción que genera amenazas a la seguridad energética y a la calidad de vida de la población de los países más desarrollados, a la vez que remarca condiciones de vulnerabilidad y dependencia en los principales países consumidores. Todas estas economías – tradicionales y emergentes – crecen y compiten por las mismas fuentes de energía.

Otra realidad que se debe enfrentar cuando se habla de la nueva geopolítica de la energía es que ésta seguirá dependiendo de los viejos recursos cada vez más escasos y con mayor demanda, puesto que a pesar de los intentos de científicos de todo el mundo por intentar sustituir estos recursos, la realidad es que ningún país consumidor de energía puede reemplazar en gran escala estos recursos. Al respecto, el informe del Departamento de Energía de EEUU de 2007 considera que estos combustibles continuarán satisfaciendo las necesidades energéticas mundiales en torno al 87% aún en 2030 (DoE/EIA, IEO 2007, Tabla 2: 85).

Pero surge otra situación, la de aquellos países que poseen los recursos, pero no están en condiciones de defenderlos frente a la presión de los países ricos, pero escasos en recursos energéticos. Esta situación es clara en África. Sin embargo, en Sudamérica, frente a esta posibilidad, Brasil también avanza en su programa nuclear y desarrolla un submarino nuclear, con apoyo de Francia, a fin de proteger de agresiones externas sus recientes descubrimientos en el presal. Relacionada con esta situación y la posibilidad de firmar alianzas estratégicas con Estados que dispongan de tecnología, armas o conociemien-

tos, surge la presencia en la región de actores de carácter global, como Rusia, Francia, Irán y China, entre otros. Frente a este cambio en la región, Estados Unidos reactiva la IV Flota para proteger sus intereses en la región con un poder al que ningún país latinoamericano puede oponerse. Esta competición intensificada por la energía considera que poseer energía es un factor que rivaliza con el poderío militar. Rusia es un claro ejemplo de esta situación.<sup>2</sup>

Paralelamente, otros países que poseen recursos, pero que tienen menor grado de apoyo, han adoptado otras medidas, por ejemplo, la propuesta de Venezuela y Bolivia de crear una “OPEC del gas natural” o alianzas estratégicas no tradicionales, como la realizada entre China y Rusia para disminuir el peso de Estados Unidos. Los expertos sugieren que cada nuevo barril que se añada a las reservas mundiales será más difícil y costoso de extraer que el anterior, estará a más profundidad en el subsuelo, más alejado de la costa, en entornos más peligrosos o en regiones del mundo más propensas al conflicto, más hostiles. Es probable que este mismo panorama se repita en la mayoría de los combustibles existentes, incluyendo el carbón, el gas natural y el uranio.

En la región, la situación geopolítica y estratégica que se presenta es la necesidad que tiene cada Estado de garantizar el abastecimiento fluido de energía a su población. Para ello requiere de la firma de acuerdos que permitan superar los conflictos de intereses que se presentan entre los actores de la región e internamente dentro de cada Estado, por ejemplo, en Argentina abastecer a su población o exportar a Chile, en Bolivia cumplir los contratos con Brasil o Argentina además de asegurar el abastecimiento interno. La mayoría de los países de América del Sur se encuentran frente al desafío de instrumentar políticas y estrategias que los pongan a salvo de posibles crisis energéticas. Ante este panorama, los distintos gobiernos optaron por realizar diferentes acciones:

Argentina realizó un complejo esquema de retenciones escalonadas a las exportaciones de hidrocarburos y derivados que generó una sobreexplotación de los recursos y falta de inversiones. A ello se suma el hecho de que el 90% de la matriz energética argentina depende del petróleo y del gas. Sin embargo, ambas producciones caen, casi de manera ininterrumpida, desde 1998. Probablemente sea uno de los países más afectados por la crisis energética el cual pasó de ser un país exportador a ser un país importador neto de energía, principalmente GNL. La otra apuesta es a la exploración y explotación de reservas de tight gas y shale gas descubiertas en un “megayacimiento” (Clarín 2011: 2)

---

<sup>2</sup> La posibilidad real de transformar al gas natural de un recurso estratégico (que podría ser utilizado como arma de dominación económica sobre otros países) a uno táctico, pudo observarse concretamente el 1 de enero de 2006, cuando el Presidente ruso Vladimir Putin puso en jaque al continente europeo. En uno de los inviernos más crudos de su historia, cortó el suministro de gas a Ucrania, principal distribuidor del recurso proveniente de Rusia, pero alejado políticamente de su ideología. Recordando las tácticas de la guerra fría, se puso en evidencia que el uso del gas representó un elemento de presión y poder – no militar sino económica – allí la idea de uso de un recurso natural como arma estratégica.



de gas no convencional en la cuenca neuquina, según anunció la Presidenta en diciembre de 2010, que permitiría ampliar las reservas de gas de 6 a 16 años. Sus principales problemas son inversiones en infraestructura, mayor precio y contaminación que genera.

En Chile, el 53% de la matriz energética lo representa el sistema hidroeléctrico que se encuentra afectado por sequías que le impiden operar a pleno, sumado a una crisis de abastecimiento de gas que comenzó en 2004, cuando Argentina comenzó a restringir los envíos, lo que se acentúa aún más actualmente. La respuesta a la crisis ha sido el desarrollo de centrales termoeléctricas a carbón. Para 2015 se espera que esta tecnología represente casi un 30% del principal sistema eléctrico del país (el triple de la actual participación). Otra estrategia ha sido la instalación de plantas regasificadoras que permiten traer el recurso desde cualquier lugar del mundo. El 13 de noviembre de 2009, se firmó en Chile el decreto que permite vender gas licuado de petróleo (GLP) a la Argentina y desde aquí a otros países como Uruguay, Paraguay y Brasil. La venta podría realizarse a partir de 2010 o 2011, cuando Argentina ajuste su marco legal.<sup>3</sup> Argentina pasaría así de abastecedor a consumidor (Clarín 2009: 25).

Perú trata de cambiar su matriz energética dejando de utilizar los derivados del petróleo para aprovechar el gas natural de Camisea. La idea de un anillo energético que comunicara Perú con Chile y de allí a Argentina se dejó de lado y se reiniciaron contactos con Petrobras respecto a la instalación de refinerías en ese país. Sin embargo, Perú exportará este año 165 mil toneladas métricas de GNL y se proyectan realizar alrededor de 52 embarques de GNL a diversas partes del mundo (Tecnoil 2011). Además, la producción de gas natural ha pasado de 327 millones de pies cúbicos por día a alrededor de 700 millones, confirmando su mayor crecimiento (108%) en la producción a nivel global entre 2009–2010.

Brasil es uno de los países menos afectados por el aumento del precio del petróleo, puesto que ya logró el autoabastecimiento petrolero y, además, con los nuevos descubrimientos de hidrocarburos será superavitario desde el punto de vista energético y tendrá mayor potencialidad para evitar crisis energéticas, propias y regionales, una vez que consiga liberarse de los inestables envíos de gas desde Bolivia. Posee una matriz energética con un 46,6% de energía procedente de recursos renovables (la media es del 13%). Sumado a ello, el uso de la caña de azúcar representa la segunda fuente de energía después del petróleo y este es otro recurso que lo aleja de la dependencia. El consumo de gas natural en 2010 aumentó el 35,5%, en relación con 2009, con un promedio diario de 52,9 millones de metros cúbicos (Tecnoil 2011). Uno de los factores

---

<sup>3</sup> El 27 de enero de 2011 se firmó este acuerdo y el ministro argentino de Vido sostuvo que “El objetivo es lograr un mayor intercambio. Es muy importante la integración, la simetría, en la que se va a ir trabajando. Se verá en determinado momento si a un país le sobra algo y el otro lo necesita para ver cómo se complementan. En este marco, se podría vender o comprar gas, depende de la situación. Por ejemplo, el intercambio que tenemos con Brasil funciona muy bien”.

para este crecimiento fue el uso más intenso de las plantas termoeléctricas que utilizan gas natural como combustible, ya que el aumento del consumo en ese sector fue del 171%. Entre los consumidores habituales, el mayor incremento correspondió a la industria que elevó su consumo en un 20,15%, mientras que el consumo residencial creció el 7,2% y el comercial el 6,26%.

Bolivia posee la segunda reserva de gas de la región, siendo su proveedor más importante. La inestabilidad política y la inseguridad jurídica le impidieron consolidar esa posición por falta de inversiones en infraestructura que le permitan explotar el recurso. Inclusive presenta conflictos en el abastecimiento interno, ya que la nacionalización de los hidrocarburos, por sí sola, no genera riqueza – son necesarias las inversiones extranjeras cuando el país no posee los recursos económicos para tornarlos rentables y a partir de allí generar ganancias que puedan distribuirse entre la población. Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB Corporación) invertirá este año más de 43,2 millones de dólares en tareas de exploración y explotación de hidrocarburos en la perspectiva de elevar en un 15% la producción de petróleo, gas natural y otros líquidos asociados en el departamento de Cochabamba (Tecnoil 2011). El presidente de YPFB anunció que de este monto 24 millones de dólares se destinarán a tareas de explotación en el objetivo de optimizar la producción local y más de 18,3 millones de dólares a la exploración en busca de nuevas reservas de hidrocarburos.

Venezuela posee la primera reserva de gas de la región, pero se da la particularidad que no exporta gas a la región debido a la inexistencia de gasoductos o plantas regasificadoras. PDVSA redujo en el 61% su meta de inversiones para el año 2011, de acuerdo a lo previsto por el Plan Siembra Petrolera 2010–2015 que fue diseñado en 2009, tras cambiarse los plazos y las metas del proyecto original de 2005 (Tecnoil 2011). La presión fiscal desde el Ejecutivo venezolano sobre la industria petrolera se mantiene y se refleja en las previsiones de inversión y aporte social. El Plan actual engloba inversiones por 252 mil millones de dólares, de los cuales PDVSA deberá proveer 197 mil millones de dólares, para avanzar hacia cuatro objetivos estratégicos: la aceleración del desarrollo de la Faja Petrolífera del Orinoco para incorporar 2,8 millones de barriles diarios de producción para el año 2030; el desarrollo del gas Costa Afuera para satisfacer el mercado interno y exportar a mercados estratégicos; el impulso al desarrollo socialista integral del país y el equilibrio territorial; y la absoluta soberanía sobre el recurso petrolero y gasífero.

En síntesis, se observan acciones concretas sólo en algunos países de la región como Chile y Brasil, con la salvedad de que su interés es asegurar su propio abastecimiento energético, independientemente del reconocimiento de la necesidad de una estrategia supraregional para el logro de la seguridad energética que permita el desarrollo de la región. En consecuencia, los dos países con las mayores reservas de gas, pero sin inversiones en infraestructura, con inestabilidad política creciente y sin seguridad jurídica (el caso de Bolivia y Venezuela en distinto grado), están generando vulnerabilidad en países de

la región como Brasil y Argentina, dependientes del gas de Bolivia, pero sin ninguna certeza de abastecimiento continuo, a pesar de los contratos de largo plazo ya firmados. Argentina, por su parte, disminuyó las exportaciones a Chile e incrementó sus importaciones.

## Conclusiones

El relevamiento del potencial energético de los países sudamericanos es un paso previo necesario para una explotación sustentable de los recursos que permita la utilización de todas las alternativas energéticas de que dispone la región. Recordemos que cada año que pasa es mayor la necesidad de energía y que, al no realizarse las inversiones en infraestructura necesarias en la región, el problema se hace cada vez mayor y puede generar una crisis energética regional más profunda. La vulnerabilidad es la contracara de la seguridad energética a la que aspira todo país y es la que se debe evitar con acciones conjuntas a nivel regional que favorezca la integración.

La región americana cuenta con suficiente variedad y cantidad de recursos renovables y no renovables. Víctor Bronstein, Director del Centro de Estudios de Energía, Política y Sociedad (CEEPyS) sostiene que “América Latina como región y más allá de la situación particular de cada país, se autoabastece energéticamente. Entonces, el proceso de integración es importante porque en las puertas de una nueva crisis energética global, la lucha no va a ser por el precio, sino por el recurso” (Roca 2010: 88).

En síntesis, el escenario geopolítico de la energía en la región sudamericana en 2011, centrado en el recurso gas, mostraba cambios importantes. Argentina perdió su posición como uno de los principales exportadores de gas de la región, así como también sus posibilidades de autoabastecimiento, debido a la disminución de sus reservas y falta de inversiones en tareas de exploración e infraestructura. Su dependencia actual del GNL se hace evidente si se considera que se consumieron 8 millones de metros cúbicos por día durante 2009 con un gasto estimado entre 270 y 320 millones de dólares (Clarín 2009: 25). Inclusive, se podría llegar a la paradoja de importar gas (GNL) desde Chile, su antiguo mayor consumidor. Las compras de GNL comenzaron en 2008 con 8 barcos metaneros como una salida transitoria para la temporada invernal, pero en 2010 llegaron 21 barcos y se prevé para 2011 la llegada de otros 46 barcos. Argentina ha pasado de ser un país exportador de energía a ser un país dependiente de la importación de recursos energéticos (GNL, fuel oil, combustibles). En 2010, fue una importadora neta de hidrocarburos, después de dos décadas de autoabastecimiento y, además, es vulnerable desde el punto de vista de los altos costos que debe pagar para asegurarse la provisión de esos recursos.

Brasil es el principal ganador de la región gracias a los inmensos descubrimientos de recursos petrolíferos y gasíferos realizados en su plataforma submarina durante 2007–2008 y con un plan en marcha que le permitirá la rápida

obtención del recurso se transformaría en 2015 en un país superavitario en recursos energéticos (gas, petróleo, energía hidroeléctrica, energías alternativas). Sin embargo, a pesar de tener el autoabastecimiento petrolero desde el 2007, en el corto plazo se muestra vulnerable por su dependencia del inseguro abastecimiento de gas desde Bolivia. Al respecto, José Sergio Gabrielli, presidente de Petrobras, expresó que en 6 años los pozos de los nuevos descubrimientos en la plataforma continental brasileña entrarán en producción, con lo cual se lograría obtener en 2015 el autoabastecimiento gasífero independizándose así del inseguro abastecimiento de gas desde Bolivia.

Chile también puede considerarse un ganador, puesto que, ante la crisis de abastecimiento de gas en 2004, adoptó las medidas necesarias, como apostar al GNL e instalar plantas regasificadoras que le permiten, en 2010, estar en condiciones de autoabastecerse e inclusive exportar excedentes del recurso. Su condición es un claro ejemplo de un país dependiente pero no vulnerable, puesto que posee plantas regasificadoras y fuentes de abastecimiento seguras y variadas – aunque provengan de países alejados – que no le generan vulnerabilidad. Además, retomó la inversión en energía hidroeléctrica y carbón, así como también tomó medidas de racionamiento energético preventivo.

Venezuela, Bolivia y Ecuador son países exportadores de energía que están nacionalizando sus reservas para aumentar su margen de negociación con las grandes multinacionales con la finalidad de obtener mayores ingresos derivados de las rentas del gas y del petróleo, pero generando conflictos respecto a la seguridad jurídica de los inversores. Como consecuencia de ello, éstos no realizan las inversiones necesarias en infraestructura, lo que repercute en sus posibilidades de crecimiento. Bolivia es otro de los perdedores en la región. De ser un actor central para el abastecimiento energético regional, pasó a tener serias dificultades para cumplir con los tratados acordados con Brasil y Argentina. La nacionalización de los hidrocarburos causó que las empresas afectadas en sus intereses no realizaran las inversiones necesarias en infraestructura para garantizar una mayor producción que le permitiera, a su vez, cumplir con los volúmenes acordados en los contratos de abastecimiento.

Es un caso particular de vulnerabilidad y dependencia ya que depende, por un lado, de las inversiones en infraestructura que realicen terceros países y, por otro, de la venta de su principal recurso, el gas, a países como Argentina y Brasil, lo cual le genera vulnerabilidad por la importancia que generan estos ingresos para su PBI. Venezuela también se encuentra lejos de ser el actor principal que fue en 2008 con su propuesta del Gasoducto del Sur. La caída del precio del petróleo disminuyó sus ingresos, aunque tal vez se vea mejorada esa situación en 2011 si se mantiene el precio del petróleo por encima de los 100 dólares el barril. Además, cuestiones climáticas, como una fuerte sequía, afectaron seriamente el recurso hidroeléctrico del que depende y pusieron al descubierto sus falencias y falta de inversiones en infraestructura que eviten una dependencia del clima, más aún contando con grandes recursos en hidrocarburos. Sin embargo, el hecho de explotar principalmente el petróleo

le genera vulnerabilidad por la dependencia extrema del PBI del país de los recursos que obtiene de esa exportación. A pesar de ello, tiene problemas de falta de inversiones en infraestructura, al igual que Bolivia. Aunque posee las mayores reservas de gas en América, éstas aún no son explotadas y tal vez debería pensar, en el corto y mediano plazo, en la exportación a través de barcos metaneros, puesto que la idea del Gasoducto del Sur mostró muchos obstáculos que lo transforman en prácticamente inviable. Hasta el momento, Venezuela sólo le provee *fuel oil* a Argentina y, a pesar de ser el país de mayores reservas de gas en América, no provee gas a la región.

El ingreso de actores globales en la región, como Rusia, Francia, China, Irán y España (con inversiones en Venezuela y Argentina a través de Repsol-YPF), a raíz de la presencia de abundantes recursos naturales muestra la necesidad de los consumidores de asegurarse la provisión de los mismos para no ser vulnerables y la necesidad de los poseedores de los recursos de asegurarse la posibilidad de protegerlos efectivamente, a través de un equipamiento militar disuasorio. Se busca para ello obtener la transferencia de tecnología que ofrece Francia y no EEUU, así como el apoyo de Rusia y China. Esto generó un aumento de los gastos militares en la región.

El análisis geopolítico 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 sociales, políticos y económicos que le dieron origen. También comprender las relaciones de poder que se establecen frente a la aparición de nuevas situaciones geopolíticas en el espacio regional y mundial, donde la realidad se está construyendo en la cotidianeidad. La suma de diferentes factores que se desarrollan en el trabajo permiten vislumbrar, en el corto plazo, una nueva crisis en la región en el período 2015–2020 si no se adoptan las medidas necesarias para revertir la actual situación que genera falta de seguridad energética en la región. Es aquí donde el punto de vista geopolítico y estratégico permite un análisis diferencial de los escenarios de seguridad energética que va más allá de la visión economicista predominante, ya que son decisiones políticas y no económicas las que a veces definen las acciones realizadas por los Estados. En consecuencia, promover una alianza estratégica entre Estados, abordando el tema desde una perspectiva global, sin dejar de lado las particularidades regionales, no sólo es recomendable, sino es una verdadera prioridad para Sudamérica.

## Bibliografía

Barrios M. (2009), (Dir.) *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*, Editorial Biblos, Buenos Aires.

Briano J. (1972), *Geopolítica y geoestrategia Americana*, Editorial Círculo Militar, Buenos Aires.

BP (2011), *BP Statically Review of World Energy 2011*.

- Cardozo, E. (2004), *La gobernabilidad democrática regional y el papel (des)integrador de la energía*, "Nueva Sociedad", pp.136–149.
- "Clarín" (2011a), *Gas de Qatar en lugar del fuel oil venezolano*, 22 de enero, sección El país, p. 8.
- "Clarín" (2011b), *Por primera vez en 20 años el país fue importador neto de combustibles*, 23 de enero, sección El país, p. 20.
- "Clarín" (2011c), *Venezuela frente a un año económico difícil y con menores ingresos*, 23 de enero, sección El Mundo, p. 25.
- "Clarín" (2011d), *"El año que viene, se gastará el doble para importar gas por barco"*, 21 de agosto, sección El país, p. 23.
- Delamer G. (2005), *Estrategia Para la Política, la Empresa y la Seguridad*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires.
- DoE/EIA (2007), *International Energy Outlook 2007*, Washington D.C.
- Escribano F. G. (2006), *Seguridad Energética: concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE*, "Documento de Trabajo", Real Instituto Elcano, no 33.
- Escribano F. G. (2008), *Entre el mercado y la geopolítica: seguridad de abastecimiento y corredores energéticos en la UE*, "ICE – Economía de la Energía", no 842, mayo-junio, pp. 29–44.
- Hutschenreuter A. (2008), *Las compuertas geopolíticas del siglo XX*, working paper 4 -Programa geopolítica – CAEI, Centro Argentino de Estudios Internacionales, disponible en: [www.caei.com.ar/es/programas/geopolitica/04.pdf](http://www.caei.com.ar/es/programas/geopolitica/04.pdf)
- International Energy Agency, IEA (2007), *World Energy Outlook 2007*, París.
- Isbell P. (2008), *Energía y Geopolítica en América Latina*, "Documento de Trabajo", no 12, Real Instituto Elcano.
- Klare M. (2003), *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, Ed. Tendencias.
- Klare M. (2008), *Planeta sediento, recursos menguantes. La Nueva Geopolítica de la Energía*, Ediciones Urano, Barcelona.
- Lindón A., Hiernaux D. (2006), (ed.), *Tratado de Geografía Humana*, Ed. Antrophos, México, pp. 187–199.
- Marini J. (1985), *El conocimiento geopolítico*, Ediciones Círculo Militar, no 720, Buenos Aires.
- Méndez R. (2011), *El Nuevo mapa geopolítico del mundo*, Ed. Tirant Lo Blanch.
- "Nuevo Herald" (2011), *Oppenheimer: El nuevo centro petrolero del mundo*, jueves 29 de septiembre, disponible en: <http://elnuevoherald.com/2011/09/28/v-print/1034152/oppenheimer-el-nuevo-ce>, consulta: 30.09.2011.
- Palenzuelos E. (2008), (Dir.), *El petróleo y el gas en la geoestrategia mundial*, Editorial Akal, Serie Economía, Madrid.
- Roca, M. (2010), *Estamos a las puertas de una crisis energética global*, Ed. Taeda, Buenos Aires.



## Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad en el ámbito de la Organización de Estados Americanos

*Paweł Trefler*

PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA WSCHODNIOEUROPEJSKA  
EN PRZEMYŚL, POLONIA  
✉ pawel.trefler@pwsu.edu.pl

### RESUMEN

*El presente artículo trata sobre el proceso de construcción del régimen de Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad (MFCS) en el ámbito de la Organización de Estados Americanos. Se ha realizado un análisis del concepto de las MFCS, el cual se ha venido desarrollando en el foro interamericano desde el principio de los años 90. Se han presentado problemas respecto a la falta de involucramiento de algunos países de América Latina en la implementación de las MFCS, a la vez llamando la atención sobre el hecho de que en esta región se las utiliza, principalmente, en las relaciones bilaterales. Además, se ha hecho la evaluación del estado de las MFCS en el hemisferio occidental y se ha presentado las perspectivas de su futuro desarrollo, propagación y validación de su uso en América del Sur.*

**PALABRAS CLAVE:** seguridad, medidas de fomento de la confianza, Organización de Estados Americanos, América Latina, Estados Unidos.

### SUMMARY

*The paper deals with the process of establishing Confidence and Security – Building Measures (CSBMs) under the auspices of the Organization of American States. Analyses are made of the CSBM concept which has been developed since the beginning of the 1990s through Inter-American dialogue. It lays out the problems bound up with a lack of commitment to the implementation of CSBMs seen in some Latin American states, also drawing attention to the fact that in this region they are set in place mainly in bilateral relations. Evaluations of the status of CSBMs in the Western Hemisphere are also made, stating the outlook for their further development, their wider adoption, and the validation of their uses in South America.*

**KEYWORDS:** security, confidence-building measures, Organization of American States, Latin America, United States of America.



## Introducción

América Latina es generalmente considerada como la región cuyo problema principal no son los conflictos internacionales, sino la inestabilidad interna de los Estados. Por esta razón, en los últimos años, se ha dedicado mucha atención a las cuestiones de la seguridad pública en el contexto de la lucha contra las llamadas “nuevas amenazas” a la seguridad. La prioridad que se atribuye a la cuestión de la construcción de Estados democráticos fuertes, cuyas autoridades son capaces de garantizar la seguridad pública y el imperio de la ley en todo el territorio, es absolutamente racional. En América Latina, la seguridad internacional es la resultante del nivel de seguridad interna de cada país. Parece que, actualmente, el factor de riesgo más grave en las relaciones internacionales en el hemisferio occidental no son los conflictos fronterizos, sino la transferencia de inestabilidad (Arévalo de León 2002: 9). Las organizaciones revolucionarias y grupos criminales organizados que operan en áreas periféricas poco controladas por las autoridades estatales pueden llevar a unas tensiones serias en las relaciones internacionales, tales como, por ejemplo, la crisis diplomática entre Ecuador, Colombia y Venezuela en 2008.<sup>1</sup> La transferencia de la inestabilidad puede ser consecuencia de profundas crisis políticas, económicas, alimentarias, una migración incontrolada<sup>2</sup> o catástrofes naturales. El remedio que puede prevenir que las crisis se conviertan en conflictos militares es el desarrollo de las relaciones diplomáticas, económicas, socioculturales y la cooperación militar a fin de reforzar la confianza mutua entre los países. Este proceso es muy complejo, arduo y depende de varios factores estrechamente entrelazados, tanto en la política interior de los países como en el ámbito internacional. El desarrollo de la cooperación internacional debe resultar de la buena voluntad de las partes y basarse en la intención de construir una jerarquía de valores en común para facilitar la comunicación mutua. Además, lo importante es seguir siendo realistas. Por un lado, se trata de darse cuenta de la inutilidad de copiar las soluciones utilizadas en otros lugares y distintas realidades y, por el otro, de reconocer el carácter evolucionario del proceso de construcción de la confianza mutua.

---

<sup>1</sup> Esta crisis tuvo lugar en los días 1–7 de marzo de 2008. Su causa directa fue la incursión de las fuerzas armadas y policía colombiana en el territorio de Ecuador y el asesinato de varios miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), además de 5 ciudadanos de México y Ecuador. Una de las personas asesinadas fue Raúl Reyes – un dirigente de alto rango de las FARC. En respuesta a ello, el presidente de Ecuador, Rafael Vicente Correa Delgado, retiró a su embajador en Bogotá y envió las fuerzas militares a la frontera con Colombia. El presidente de Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías, hizo lo mismo, declarando que las acciones de Colombia podían llevar a una guerra. Finalmente, gracias a la mediación del presidente de la República Dominicana, Leonel Antonio Fernández Reyna, durante la cumbre del Grupo de Río en Santo Domingo, el presidente de Ecuador y el presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, se dieron un apretón de manos para mostrar simbólicamente el fin del conflicto.

<sup>2</sup> Por ejemplo, la llamada “Guerra del fútbol” entre el Salvador y Honduras que tuvo lugar en los días 14–18 de julio de 1969.

El objetivo de este artículo es mostrar el proceso de construcción y el estado actual del régimen interamericano de medidas de fomento de la confianza y seguridad (MFCS) en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA). Este es un tema de vital importancia, teniendo en cuenta el hecho de que esta organización constituye el foro de consultas internacionales del más alto nivel en todo el hemisferio occidental, marcando las pautas de la política de seguridad en esta parte del mundo. Así pues, en las conferencias organizadas bajo los auspicios de la OEA en Santiago de Chile en los días 8–10 de noviembre de 1995 (Conferencia Regional sobre MFCS), en San Salvador en los días 25–28 de febrero de 1998 (II Conferencia Regional sobre MFCS), en Miami en los días 2–4 de febrero de 2003 (Reunión de Expertos Sobre MFCS) y, luego, durante cinco siguientes Foros sobre MFCS (en 2005, 2006, 2008, 2010 y 2013) fue elaborada la lista consolidada de MFCS (OEA 2009), la cual abarcó en su ámbito un grupo de países muy amplio. Sin embargo, la OEA no dispone de la posibilidad de implementar y evaluar eficazmente el uso de las MFCS en el territorio tan extenso. Por eso es tan importante la cooperación bilateral de los Estados y organizaciones subregionales, las cuales, declarando la voluntad de desarrollar su propio conjunto de las MFCS, pueden referirse a lo que elaboró la OEA. Tal como lo señaló Cristián Garay, las MFCS “son más bien productos residuales de los acuerdos de los ministros de Defensa en reuniones de tipo hemisférico... Lo importante es que, si bien los acuerdos son de carácter hemisférico, sin embargo, su aplicación es de carácter regional...” (Citado por Riquelme Rivera 2011: 33).

El artículo se divide en dos partes principales. La primera tiene el carácter teórico y se refiere al origen y esencia del concepto de las MFCS. La segunda presenta el régimen de las MFCS que ha sido creado y funciona en el marco de la OEA, evidenciando sus defectos y presentando las perspectivas de su futuro desarrollo en América Latina.

## La génesis y la esencia del concepto de las MFCS

Se asume que el origen del concepto de las MFCS se remonta al principio de los años 60 del siglo pasado. Después de la crisis cubana, por causa de la cual el mundo se encontró al borde de la tercera guerra mundial, en las relaciones de la Guerra Fría entre el Bloque Occidental y Oriental tuvo lugar una distensión (*détente*). Se emprendieron entonces los primeros intentos de construcción de confianza entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia. Su manifestación material fue el establecimiento, el 30 de agosto de 1963, de una línea de comunicación directa (*teléfono rojo*) entre la Casa Blanca y el Kremlin. Luego, el 26 de mayo de 1972, EEUU y la URSS firmaron el acuerdo de limitación de armas estratégicas SALT I (*Strategic Arms Limitation Treaty*). El 1 de agosto de 1975, después de unos años de negociaciones, los representantes de los países europeos neutrales, de la OTAN y del

Pacto de Varsovia adoptaron en Helsinki el *Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa* (CSCE), cuya parte constituyó el *Documento sobre las medidas destinadas a fomentar la confianza y sobre determinados aspectos de la seguridad y el desarme*. Fueron presentadas entonces las primeras Medidas de Confianza Mutua – MCM<sup>3</sup> (Tulliu, Schmalberger 2003: 162), aunque hay que señalar que su importancia en aquel tiempo fue marginal (Lachowski 2004: 10), y, después de la intervención soviética en Afganistán en 1979, las relaciones entre Moscú y Washington se enfriaron significativamente, lo que frenó por varios años el progreso en la construcción del régimen europeo de las MFCS.

El proceso de ampliación y perfeccionamiento de las MCM (su conversión en MFCS) en el marco de la CSCE/OSCE fue arduo y se desarrolló por etapas marcadas por los documentos finales adoptados en las consecutivas conferencias de la CSCE/OSCE (entre otros, el *Documento de Estocolmo* del 19 de septiembre de 1986, el *Tratado de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa* (FACE/CFE) del 19 de noviembre de 1990, el *Tratado de Cielos Abiertos* del 24 de marzo de 1992 y cuatro *Documentos de Viena* (del 17 de noviembre de 1990, del 28 de noviembre de 1994, del 16 de noviembre de 1999 y del 30 de noviembre de 2011), las cuales introdujeron las nuevas generaciones de las MFCS. Desde 1990, la evaluación de implementación de las MFCS utilizadas por los países de la OSCE se hace durante Annual Implementation Assessment Meeting (AIAM).

En el foro de la Organización de Naciones Unidas (ONU), se ha señalado repetidamente la necesidad de construir la confianza entre los países por medio de las MFCS.<sup>4</sup> Esto ha dado impulso a los países del Oriente Próximo, Asia Sudoriental, América y África para empezar la creación de sus propios regímenes de las MFCS, copiados de las soluciones elaboradas por la CSCE/OSCE.

Sin embargo, no existe una definición única de las MFCS porque se las puede interpretar de dos maneras – en el sentido “estrecho” o “amplio”. Según el clásico enfoque “estrecho”, las MFCS son “mecanismos técnicos destinados a evitar el estallido de un conflicto” (Caro 1994: 18) a causa de “un accidente, malentendido o una interpretación errónea de las intenciones de un potencial adversario” (Child 1994: 43) o, poniéndolo de otra forma, “disposiciones militares adoptadas por los Estados para disipar la desconfianza que podría llevar a un conflicto armado” (Tulliu, Schmalberger 2003: 159). Claudio A. Fuentes y Paz Millet las definen como “acciones concertadas entre determinados Estados a fin de reducir la probabilidad de conflictos militares, generar conocimiento y confianza con el propósito final de aminorar las posibilidades de un

<sup>3</sup> En la llamada “Canasta I” del Acta se establece que las partes deben notificar por anticipado cualquier ejercicio militar que involucre a más de 25.000 efectivos y el intercambio voluntario de observadores militares.

<sup>4</sup> Por ejemplo, en el *Documento Final del décimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU dedicado al desarme*, Resolución S-10/2 de la AG ONU de 30.06.1978.

accidente, un malentendido o una interpretación errónea de las intenciones de un potencial adversario” (Fuentes, P. Millet 1997: 19). El enfoque más extenso fue utilizado por Francisco Rojas Aravena – uno de los más conocidos teóricos y prácticos latinoamericanos<sup>5</sup> en cuanto a la implementación y evaluación de las MFCS. Según él, las MFCS son “acciones bilaterales y multilaterales destinadas a prevenir situaciones de crisis y de conflicto. Buscan fortalecer la paz y la seguridad internacional. Crean una atmósfera propicia para establecer un marco de entendimiento que mitigue las percepciones de amenaza inmediata y eviten eventuales elementos de sorpresa” (Aravena 1996: 43). Mientras tanto, John Holum – el ex director de U.S. Arms Control and Disarmament Agency (ACDA) – afirmó que “Las MFCS obran continuamente para reducir o eliminar las causas de desconfianza, temor, tensiones y hostilidades. Ellas aumentan la franqueza y transparencia respecto a actividades y fuerzas militares y, por lo tanto, permiten que el comportamiento de otros estados sea más predecible y demuestre la ausencia de intenciones hostiles” (Holum 1996: 16).

Las MFCS incluyen los acuerdos sobre control y limitación de armas, el desarme y las MCM militares, las cuales podemos dividir en tres categorías: 1. medidas de información y comunicación; 2. medidas de observación e inspección; 3. restricciones militares (Tulliu, Schmalberger 2003: 159). En la perspectiva muy amplia, aparte de los elementos mencionados más arriba, a las MFCS se incluyen también, entre otros, las medidas que estimulan la cooperación internacional en el ámbito político, económico, sociocultural, humanitario, ecológico, las iniciativas conjuntas en favor de la democracia, buena gobernanza y reforzamiento del control democrático sobre las fuerzas armadas (Arévalo de León 2002: 8; Aravena 1996: 46). Isaac Caro señala que “En el marco de las nuevas tendencias que caracteriza la política global y regional, las MCM deben aplicarse no sólo a la esfera militar y policial, sino también a otros campos de la vida social, política y económica, con el objetivo de combatir y/o prevenir problemas como el narcotráfico, la corrupción, la expansión de epidemias, el incremento de la delincuencia, la degradación del medio ambiente, la pobreza, el hambre, los efectos de las catástrofes naturales” (Caro 1994: 57). Estos requerimientos fueron cumplidos el 4 de febrero de 2003, al final de la reunión de expertos sobre MFCS organizada por la OEA en Miami, cuando fue adoptado el *Consenso de Miami*, es decir, la *Declaración de los expertos sobre MFCS* (OEA 2003). Los expertos dividieron las MFCS en: 1. Medidas diplomáticas y políticas; 2. Medidas educativas y culturales; 3. Medidas militares relacionadas con: a) despliegue de fuerzas armadas; b) intercambio de información; c) intercambio personal; d) comunicaciones; e) contactos; f) capacitación y educación; g) verificación. Durante el II Foro sobre MFCS, el cual tuvo lugar el 29 de noviembre de 2006 en Washington, fueron distinguidas las MFCS aplicadas al campo de la defensa y aquellas relacionadas a las nuevas amenazas.

---

<sup>5</sup> F. Rojas Aravena se encontró inscrito en el *Registro de expertos en medidas de fomento de la confianza y de la seguridad de la Organización de Estados Americanos*.

El primer grupo incluye: 1. Intercambio de doctrinas de defensa; 2. Ejercicios militares conjuntos; 3. Intercambio de personal militar; 4. Transparencia en las adquisiciones de armas; 4. Limitación de gastos militares; 5. Foros militares como Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA); 5. Destrucción del arsenal de armas. Los trabajos sobre el régimen de MFCS relacionadas a las nuevas amenazas (Morris 1994: 109–113) deben referirse a la creación de herramientas internacionales para la solución de problemas (las llamadas “nuevas amenazas”), tales como: 1. Tráfico de drogas; 2. Tráfico de armas; 3. Crimen organizado transnacional; 4. Migración ilegal; 5. Explotación ilícita de recursos naturales; 6. Desastres naturales (Jácome 2008: 3–4), las cuales pueden contribuir a la transferencia de la inestabilidad.

Las MFCS constituyen una parte integral del concepto de la seguridad cooperativa, la cual tiene el carácter inclusivo, basándose sobre la cooperación voluntaria, coordinada en el diálogo, y las garantías mutuas de seguridad. De acuerdo con este concepto, el logro de una paz justa y duradera es posible sólo bajo la condición de eliminar el llamado dilema de seguridad<sup>6</sup> y, precisamente, para eso deben servir las MFCS. Sin embargo, merece la pena recordar que este tipo de medidas pueden funcionar eficazmente sólo cuando los Estados expresan una auténtica buena voluntad en cuanto a la construcción conjunta de la seguridad democrática basada en las reglas fundamentales de la ley internacional incluidas en la *Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas* 2625(XXV) del 24 de octubre de 1970. Igual de importante para la eficacia de las MFCS es la política interior y, en particular, el funcionamiento del gobierno civil democrático estable, que goza de confianza social, ejerce un control real sobre las fuerzas armadas y domina plenamente sobre todo el territorio del Estado. Las MFCS no sirven para superar problemas de los países débiles institucionalmente, los cuales no resolvieron conflictos fronterizos que existen entre ellos (Arévalo de León 2002: 8–10; Bromley, Perdomo 2005) Estas medidas tienen el valor preventivo, pero no pueden contribuir a terminar los conflictos existentes. Para lograr esto, son necesarios acuerdos bilaterales, la mediación internacional o el arbitraje ante La Corte Internacional de Justicia.

Hay dos métodos básicos de clasificación de las MFCS – generacional y de naturaleza. En el primer caso “se destaca un criterio incremental de las medidas de confianza en donde un periodo cimienta el desarrollo de próximo” (Briones, Álvarez 2008: 19). Esto significa que el proceso de la creación de las MFCS recorre de forma progresiva. Así pues, se habla de las generaciones sucesivas de las MFCS. En el caso del más desarrollado régimen de MFCS que

---

<sup>6</sup> El dilema de seguridad se refiere a la situación en la que “el aumento de la seguridad de una parte puede llevar, a la vez, al debilitamiento de la seguridad de la otra parte y al revés” (Zięba 2008: 21).

funciona bajo los auspicios de la CSCE/OSCE, usualmente, se distingue de tres a cuatro generaciones de las MFCS.

En caso de la clasificación de naturaleza “se ordenan las categorías de acuerdo al tipo de medida que se aplican: declaratorias, de comportamiento, de restricción, de consulta, de comunicación, de intercambio y de verificación” (Briones, Álvarez 2008: 19). Existen también clasificaciones que toman en cuenta, por ejemplo, el objetivo de las medidas utilizadas. Entre estas clasificaciones podemos señalar la de John Borawski quien distingue las medidas siguientes: 1. Medidas de intercambio de información, que tienen por objetivo aumentar el conocimiento mutuo y entendimiento sobre actividades militares, por ejemplo: a) evaluación de presupuestos militares; b) ubicación y organización de principales unidades y comandos; c) notificación de inci-

Años	Generaciones de medidas	Nombre de la generación
1975–1986	I generación <ul style="list-style-type: none"> <li>• notificación y acceso</li> <li>• inspección voluntaria</li> </ul> MCM comienzan a ser llamadas MFCS	voluntaria
1986–1990	II generación <ul style="list-style-type: none"> <li>• intercambio de información</li> <li>• observación</li> <li>• inspección</li> <li>• intercambio de personal</li> </ul> Incluye medidas militares y obligatorias a nivel político con formas de verificación obligatorias.	obligatoria
1990–1992	III generación <ul style="list-style-type: none"> <li>• restricciones sobre actividades y material bélico</li> <li>• contactos militares más allá de la inspección</li> <li>• centros de comunicación directa a nivel de jefes militares</li> <li>• acceso amplio más allá de inspecciones</li> </ul>	restrictiva
1992–2013	IV generación <ul style="list-style-type: none"> <li>• medidas de intercambio de planificación de defensa</li> <li>• ejercicios conjuntos</li> <li>• principios de transferencia de armas</li> <li>• medidas para crisis localizadas</li> </ul>	de intercambio

**Tabla 1.**  
Generaciones de MFCS.

Fuente: S. R. Briones, R. V. Álvarez, *¿Construyendo confianzas? Fronteras, FFAA y Política en América Latina*, Santiago de Chile 2008, p. 20.

denes nucleares, no autorizados o inexplicables; d) notificación de maniobras y pruebas de lanzamiento de misiles; e) enlaces de comunicación; 2. Medidas de observación e inspección, cuyo propósito es permitir una evaluación independiente del carácter de las actividades militares y así aliviar o confirmar las sospechas, por ejemplo: a) la presencia de observadores en las principales maniobras; b) inspecciones en sitio; c) instalación de sensores en los silos de misiles balísticos intercontinentales; d) favorecimiento de condiciones para contactos de misiones oficiales militares y personal militar acreditado. 3. Medidas de restricción de las actividades militares, siendo la finalidad de éstas impedir el empleo o despliegue de fuerzas militares en modos potencialmente amenazantes, por ejemplo: a) prohibición de ataques simulados; b) prohibición de futuras instalaciones de armas ofensivas y equipo de apoyo; c) prohibición de lanzamientos múltiples de misiles; d) límites de movimientos y maniobras; e) creación de zonas libres de determinados armamentos (Caro 1994: 39).

Los dos métodos de clasificación de las MFCS tienen fallos fundamentales (Briones, Álvarez 2008: 20–21), en particular, cuando los intentaremos trasladar a las realidades latinoamericanas. Así es, sobre todo, por causa de diferentes premisas y expectativas sobre el papel que las MFCS tenían que cumplir inicialmente en la región euroatlántica y en América Latina. Fernando Bustamante recordó que durante la guerra fría las fuerzas armadas de la OTAN y del Pacto de Varsovia fueron capaces de poner en marcha la destructiva campaña militar en muy poco tiempo, así pues, al principio, el objetivo principal de las MFCS fue de “evitar que la guerra comenzara debido a un malentendido respecto a intenciones del bando opuesto” (Bustamante 1996: 204). Por eso, estas medidas tenían el “carácter exclusivamente militar-convencional y estaban pensadas como una serie de mecanismos que redujeran la probabilidad de que los respectivos Estados mayores pudiesen cometer errores de cálculo respecto a las intenciones del contrario” (Ibidem). Vale la pena señalar que estas medidas “no requerían de las partes a) modificaciones de su sistema político y régimen estatal; b) no requerían de garantías con respecto a la estabilidad interna de las partes, ni dependían de ella; c) sí requirieron eventualmente de un proceso concomitante de reconocimiento de fronteras y de la integridad territorial de las partes” (Ibidem). Requerían también el “desarrollo de una conciencia común de interés compartido en la paz, o al menos en la no guerra” y además, “no era una condición previa necesaria el desarrollo de una fuerte interdependencia económica” (Bustamante 1996: 205).

En América Latina y en los países del “Tercer Mundo”, las expectativas frente las MFCS desde el principio fueron más amplias que en los países desarrollados. Se argumentaba que la seguridad de esta región dependía, ante todo, de los factores sociales y económicos y, en menor grado, de los militares. Según Isaac Caro – “Entre los principales objetivos de las MCM, en contexto latinoamericano, estaban la reducción de los presupuestos militares y de las importaciones de armas, de manera de contar con mayores recursos para el desarrollo social y económico de los países respectivos” (Caro 1994: 41).

No obstante, en realidad, mientras que en la OSCE, después de la caída de la URSS, el enfoque fue replanteado de la prevención del conflicto militar a la necesidad de consolidación y estabilización de las relaciones pacíficas entre los Estados por medio de, por ejemplo, la implementación de las consecutivas generaciones de las MFCS, en OEA, este proceso en las dos últimas décadas ha avanzado mucho más despacio. En consecuencia, aunque en América Latina, teóricamente, predomina el enfoque “extenso” de las MFCS, en realidad la mayoría de los investigadores las perciben en su dimensión puramente militar – MCM.<sup>7</sup> Mark Bromley y Catalina Perdomo (2005) constatan que, en el caso de la OEA, todavía es demasiado temprano para hablar de las MFCS. En realidad, esta organización ha conseguido elaborar y convencer a una parte de los Estados miembros a implementar las MFCS del borde de la I y II generación europea (así llamadas medidas “blandas”), que se basan en los contactos voluntarios entre las fuerzas armadas, realizados mediante el intercambio del personal con propósitos instructivos, la participación en conferencias o maniobras militares conjuntas, y no un “firme”, obligatorio, independiente y objetivo control del, por ejemplo, armamento.<sup>8</sup> Además, merece la pena prestar una especial atención a la cuestión del control de armas convencionales. A pesar de que la OEA incluyó esta cuestión en el ámbito de las MFCS, es algo que raramente se lleva a cabo. En el informe de la Junta Interamericana de Defensa (JID) para la Comisión de Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente de la OEA (OEA 2006: 19) relativo a la implementación de las MFCS en el hemisferio occidental, se ha demostrado que, en 2005, en ninguno de los Estados que entregaron los informes nacionales sobre MFCS<sup>9</sup> se implementó las medidas recomendadas por la OEA en lo que se refiere al control de armamentos convencionales (Briones, Álvarez 2008: 19). Aunque los países de América Latina entregan voluntariamente los informes al Registro de Armas Convencionales llevado por United Nations Office for Disarmament Affairs

<sup>7</sup> Así las entiende el autor de este artículo.

<sup>8</sup> Las medidas más frecuentemente utilizadas en 2009 son las siguientes: 1. Intercambio de personal civil y militar teniendo en cuenta la capacitación regular y avanzada; 2. Realizar reuniones de alto nivel con la participación de los ministerios de defensa y de relaciones exteriores, a nivel bilateral, subregional y regional con el fin de iniciar un diálogo franco y directo sobre la evaluación conjunta de varios aspectos de la defensa y la seguridad, e intercambiar ideas y puntos de vista sobre los objetivos de la política de defensa nacional, así como medios comunes para abordar problemas comunes en esta materia; 3. Ampliar en los institutos de formación diplomática, las academias militares, los centros de investigación y las universidades, los seminarios, cursos y estudios previstos en las Declaraciones de Santiago y San Salvador; 4. Realizar programas de visitas de defensa, donde los representantes de los Estados Miembros de la OEA participantes visiten las instalaciones de defensa y las escuelas militares; 5. Intensificar la cooperación, dentro de la estructura de la OEA, en el combate contra el terrorismo, la interdicción de drogas, la prevención del tráfico ilegal de armas pequeñas y livianas, el combate de la piratería, la prevención del contrabando, la realización de operaciones de búsqueda y rescate y la protección de los recursos naturales y los bienes arqueológicos (OEA 2012: 22–25).

<sup>9</sup> En 2005, los entregaron sólo: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, el Salvador, Honduras y Nicaragua.



(UNODA) y participan en los mecanismos de notificación de Gastos Militares de la ONU, pero no todos de ellos lo hacen de manera rigurosa y sistemática. La actitud de muchos países del hemisferio occidental hacia el control de armamentos se evidencia en el hecho de que el 1 de marzo de 2013, entre los 21 de los 34 activos países miembros de la OEA, los cuales firmaron la *Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales* (CITAAC), adoptada por la Asamblea General de la OEA el 7 de junio de 1999, sólo 16 países la ratificaron – entre otros, Argentina, Brasil y Chile, pero ya no EE.UU., Colombia o Bolivia (OEA 2013). Decididamente mejor se presenta la cuestión de ratificación por parte de los países de América Latina de los tratados regionales y universales referentes a la proscripción de armas de destrucción en masa. Por ejemplo, el *Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco)* del 14 de febrero de 1969 fue ratificado por 33 países de la región, incluido Argentina y Brasil, los cuales desarrollaban sus programas nucleares.<sup>10</sup>

No cabe duda que el régimen de MFCS hemisférico, a pesar de los esfuerzos de la OEA, en comparación con la OSCE, es mucho menos avanzado. La razón de tal situación parece ser, ante todo, la falta de confianza de algunos países de América Latina en esta organización y, en consecuencia, la falta de verdadero interés en algunas de sus iniciativas. En la opinión de muchos latinos, la OEA y la JID, ligada con ella institucionalmente desde 2006, no son nada más que las herramientas que sirven a la realización de los intereses geoestratégicos de EE.UU. y, en realidad, las MFCS promovidas por esta organización tienen el objetivo de facilitar a los americanos el control sobre las fuerzas armadas de los países de América Latina. Aparte de eso, los países miembros de la OEA tienen intereses políticos divergentes por causa de, entre otros, su ubicación geográfica, la extensión de su territorio, la situación demográfica, los problemas que enfrentan, el potencial de sus fuerzas armadas y armas disponibles y el grado de sumisión al poder civil, así como también sus lazos internacionales. La OEA agrupa, pues, países demasiado diferenciados para que pueda actuar con plena eficacia en favor de la construcción del régimen hemisférico de MFCS. Además, esta organización nunca ha sido un buen foro para la solución pacífica de conflictos internacionales. Los países de América Latina, desanimados por el hecho de que durante la guerra fría EEUU trataron a la OEA de manera instrumental, aprendieron a contar más con los mecanismos creados *ad hoc* por ellos mismos, como, por ejemplo, Grupo de Contadora<sup>11</sup>,

---

<sup>10</sup> Para que los países signatarios respeten sus disposiciones, vigila una entidad creada especialmente para este fin: el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL). Véase más sobre el tema de la proliferación de armas nucleares, biológicas y químicas (Coutto 2013: 81–106).

<sup>11</sup> En el contexto de las MFCS, vale la pena recordar que en América Latina el primer documento que obligaba a los países a utilizar las MCM concretas fue el *Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica*, firmada el 6 de junio de 1986 por los gobiernos de Costa Rica, el Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en Ciudad de Panamá.

organizaciones subregionales y mediaciones llevadas a cabo por los prominentes líderes políticos latinoamericanos. Por otra parte, la OEA es útil como una organización que fija el rumbo de las actividades y proporciona algunas herramientas que pueden, pero no necesariamente tienen que ser utilizados en las relaciones bilaterales o el foro de las organizaciones subregionales.

Un otro aspecto que dificulta la construcción del régimen de MFCS en el marco de la OEA, lo señaló un diplomático peruano, José Bellina Acevedo. Según su opinión – “El hecho de que no exista un riesgo eminente de conflicto que englobe a toda la región sumado a que, de presentarse una confrontación bélica, ésta sería exclusivamente entre dos actores hacen que, de alguna forma, los Estados no se decidan a adoptar este tipo de medidas en forma generalizada, sino mas bien que estén sujetas a la discrecionalidad de los actores potencialmente involucrados en un enfrentamiento” (Bellina Acevedo 2010: 26).

En lo que se refiere a la confianza mutua, los países de América Latina se basan más bien en la cooperación bilateral que en las soluciones elaboradas por la OEA. En consecuencia, entre los miembros de esta organización hay diferencias en el progreso de la implementación y evaluación de las MFCS. Actualmente, los regímenes de MFCS más avanzados funcionan en las relaciones entre Argentina y Chile y entre Argentina y Brasil. Vale la pena destacar que estos dos pares de países pertenecían hace más de 30 años a los más conflictivos en toda América del Sur, pero en los años 80 y al principio de los años 90 consiguieron acabar con la peligrosa rivalidad nuclear, territorial y por los recursos naturales, comenzando así el proceso de la integración. En el polo opuesto se encuentra la región andina, junto con Guyana, donde la situación internacional es inestable actualmente. Entre los países de esta región, todavía hay demasiados conflictos irresueltos, lo que dificulta considerablemente la construcción de la confianza entre ellos.

No hay que menospreciar las iniciativas de la OEA en el ámbito de las MFCS, no obstante, como lo ha advertido con razón Marcela Donadio (2010: 41), “estas medidas han sido difíciles de implementar, y los informes nacionales (sobre MFCS) no se caracterizan ni por su regularidad ni por su accesibilidad”.<sup>12</sup> Además, como ha señalado Ricardo Mario Rodríguez – “Son acciones elementales, de buena voluntad, que sin duda constituyen un primer paso positivo en el proceso de generar y aumentar la confianza entre los países. Sin embargo, su carácter voluntario, poco formal, y la ausencia de mecanismo de supervisión que garanticen su cumplimiento las hacen insuficientes” (Rodríguez 1996: 94). En realidad, de igual manera se presentan las MFCS establecidas en las relaciones bilaterales y subregionales, con la excepción

---

<sup>12</sup> Los países miembros de la OEA y la JID deberían presentar anualmente los informes sobre la implementación de las MFCS. Hay países que lo hacen con regularidad: Chile, Brasil, Argentina, el Salvador y Guatemala; con menos regularidad: Canadá, Honduras, Nicaragua; pero también hay los que prácticamente no lo hacen: Bolivia, Guyana, Trinidad y Tobago, Venezuela (OEA 2012: 18–19)

de las anteriormente mencionadas relaciones argentino-chilenas, argentino-brasileñas y las soluciones elaboradas en América Central, las cuales se pueden encontrar en el *Tratado Marco para la Seguridad Democrática* del 15 de diciembre de 1995.

A pesar de que R. M. Rodríguez formuló su opinión sobre la condición de las MFCS hace varios años, desde aquel tiempo no se ha notado mucho progreso en cuanto a esta cuestión en el foro de la OEA. Aún falta mucho para que se realicen las recomendaciones que F. Rojas Aravena formuló acerca de las MFCS. Según él, para que sean eficaces, las MFCS deben ser: a) transparentes y abiertas; b) predecibles; c) recíprocas y equivalentes; d) destinadas a mejorar las percepciones; e) permanentes en tiempo; f) realistas en su ejecución; g) coherentes; h) verificables; i) deben contar con una fuerte legitimidad doméstica; j) variables según el número de actores (Rojas Aravena 1996: 47–49).

## Conclusiones

Argentina, Brasil y Chile están predestinados para asumir de la OEA la responsabilidad principal por la construcción, implementación y evaluación de las MFCS en América Latina. Hay varios factores que lo determinan: 1. Disponen de las más grandes y profesionales fuerzas armadas sometidas al control civil; 2. Son – tomando en cuenta la realidad de América del Sur – fuertes institucionalmente y estables políticamente; 3. Se involucran activamente en las iniciativas internacionales en favor de consolidar la democracia y establecer América del Sur como una zona de paz<sup>13</sup>; 4. Tienen bastante experiencia en la resolución pacífica de conflictos; 5. Promueven y actúan activamente en favor de la integración multifacética de América del Sur (*vide*: Mercado Común del Sur – MERCOSUR); 6. Chile y Argentina fueron los primeros propagadores de las MFCS en América Latina<sup>14</sup> y hoy, en las relaciones bilaterales, disponen de la más amplia gama de las MFCS; 7. Argentina, Brasil y Chile han institucionalizado la cooperación bilateral estratégica en favor de la seguridad y defensa (Véase más: Flemes 2004)<sup>15</sup>; 8. Chile en 1997 y Argentina en 1999, como

<sup>13</sup> El 27 de julio de 2002, durante la *II Cumbre Suramericana* en Guayaquil (Ecuador), el MERCOSUR y la *Comunidad Andina* (CAN) crearon la *Zona de Paz Sudamericana*, a la que accedieron también Venezuela, Guyana y Surinam.

<sup>14</sup> Fue la iniciativa de Santiago de Chile, apoyada por Buenos Aires, la que dio impulso a la organización en 1995 de la *Conferencia Regional sobre MFCS*.

<sup>15</sup> Argentina colabora con Chile en el marco del Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG), Reuniones de Consulta entre Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, y con Brasil dentro del marco del Grupo de Trabajo bilateral de Defensa Argentino-Brasileño, Mecanismo de Consulta y Coordinación en Brasil y Argentina en materia de Defensa y Seguridad Internacional (MCC), Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico (MAE) y Mecanismo de Diálogo Político Estratégico de nivel Viceministerial (MDPEVM). Chile y Brasil mantienen contactos regulares en el marco del Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa Chileno-Brasileño (GTBD).

primeros países en América Latina, publicaron Libros Blancos de Defensa; 9. Argentina, Brasil y Chile publican con regularidad documentos referentes a su política de seguridad y defensa, 10. Estos países, entre pocos en América Latina, desde el principio proporcionan a JID/OEA y UNODA informes regulares y confiables referentes a las MFCS; 11. Argentina y Chile han elaborado la *Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa*, la cual se ha convertido en el modelo para otros países de la región; 12. Juntos, estos países pueden constituir un contrapeso real a las influencias políticas, económicas y militares de EEUU en América Latina.

Argentina, Brasil y Chile, después del 11 de septiembre de 2001, cuando, por razones obvias, disminuyó el interés de EEUU por América Latina, empezaron a cumplir con las expectativas depositadas en ellos. Brasil empezó a desempeñar el papel principal. En respuesta a la crisis colombo-venezolana, la cual se iba agudizando desde 2003, el 18 de diciembre de 2004 llevó a cabo la creación de la UNASUR<sup>16</sup>, y el 16 de diciembre de 2008, en la “super-cumbre” latinoamericana<sup>17</sup> en la ciudad brasileña de Costa do Saúpe, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Los objetivos fijados para este órgano, el cual actúa bajo los auspicios de la UNASUR, son bastante ambiciosos. Tiene que asumir el papel de un mecanismo institucionalizado para la prevención y solución de conflictos por vía diplomática, así como también ser el foro de diálogo entre los ministerios de defensa de los países miembros. Además, debe ocuparse de la construcción de las MFCS y del reforzamiento del control civil sobre las fuerzas armadas (Serbin 2009: 150–151). UNASUR ya ha asumido de la OEA una gran parte de responsabilidad por la creación de las MFCS en América del Sur, pero la presentación de las acciones propuestas y realizadas por ella sobrepasa el marco de este artículo.

Actualmente, los países de América Latina tienen que intentar implementar plenamente las MFCS “obligatorias (aunque a priori voluntarias), multilaterales, significativas desde el punto de vista militar, con mecanismos de verificación” (Sibilla 2009: 19). En este contexto, muy importante es la institucionalización de las MFCS, las cuales – según M. Bromley i C. Perdomo (2005) – “En la mayoría de los países latinoamericanos se acuerdan en reuniones presidenciales que implican compromisos personales entendidos como «políticas gubernamentales» en lugar de «políticas estatales»”. El proceso de la institucionalización de las MFCS debería ser acompañado por su continua actualización, además de la uniformización y mayor frecuencia de presentación por parte de los Estados de informes sobre la implementación de las MFCS,

<sup>16</sup> Originalmente bajo el nombre Comunidad de Naciones Suramericanas.

<sup>17</sup> En el mismo tiempo y lugar hubo cuatro cumbres (Grupo de Río, MERCOSUR, UNASUR y de los países de América Latina y el Caribe – CALC). En total, en las cumbres participaron los representantes de 33 países americanos, con la excepción de los líderes de los Estados Unidos, Canadá, Colombia y Perú. Aparte de las organizaciones mencionadas más arriba, en la “super-cumbre” fueron representados otros bloques de integración, tales como CAN, Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América ALBA, Caribbean Community and Common Market (CARICOM) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

insistiendo, además, en su veracidad. Hay que limitar también la autonomía de las fuerzas armadas en cuanto a la definición y realización de la política de defensa y, paralelamente, reforzar el sector civil en el ámbito de defensa e informar más ampliamente a la opinión pública sobre las cuestiones de defensa. Aparte de eso, no hay que olvidarse de la necesidad de reforzar el control de armamentos convencionales y gastos militares y también emprender la tarea de limitarlos. Además, vale la pena intentar desarrollar las MFCS relacionadas a las nuevas amenazas para frenar la transferencia de la inestabilidad.

## Bibliografía

Arévalo de León B. (2002), *Good Governance in Security Sector as Confidence Building Measure in the Americas: toward Pax Democratica*, “DCAF Conference Papers”, Geneva, disponible en: <http://disarm.igc.org/2009backup/Regional/Arevalo.pdf>, consulta: 10.08.2013.

Bellina Acevedo J. (2010), *Medidas de Fomento de la Confianza: la realidad regional*, en: *Confianza y Seguridad en América del Sur*, Consejo de Defensa Suramericano UNASUR, “Cuadernos de Defensa”, no. 2, octubre, disponible en: [http://www.opalc.org/web/images/stories/INTE/Confianza\\_y\\_seguridad\\_en\\_America\\_del\\_Sur1.pdf](http://www.opalc.org/web/images/stories/INTE/Confianza_y_seguridad_en_America_del_Sur1.pdf), consulta: 10.10.2013.

Briones S. R., Álvarez R. V. (2008), *¿Construyendo confianzas? Fronteras, FFAA y Política en América Latina*, Santiago de Chile, disponible en: [http://issuu.com/flasco.chile/docs/rss\\_2008\\_1](http://issuu.com/flasco.chile/docs/rss_2008_1), consulta: 10.08.2013.

Bromley M., Perdomo C. (2005), *CBM en América Latina y el efecto de la adquisición de armas por parte de Venezuela*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, “Documento de Trabajo”, no 41, disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/219/219\\_BromleyPerdomo.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/219/219_BromleyPerdomo.pdf), consulta: 10.08.2013.

Bustamante F. (1996), *La cuestión de las medidas de confianza mutua en el contexto de la sub-región andina*, en: *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*, F. Rojas Aravena (ed.), Santiago de Chile.

Caro I. (1994), *Medidas de confianza mutua en Sudamérica*, “Fuerzas Armadas y Sociedad”, vol. 9, no 2, abril – junio, disponible en: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART411a321c666ee.pdf>, consulta: 10.08.2013.

Caro I. (1994), *Presentación*, en: *Medidas de confianza mutua en América Latina*, A. Varas, I. Caro (ed.), Santiago de Chile.

Child J. (1994), *Medidas de confianza mutua en América Central*, en: *Medidas de confianza mutua en América Latina*, A. Varas, I. Caro (ed.), Santiago de Chile.

Donadio M. (2010), *El Consejo de Defensa Suramericano y su papel en el desarrollo de confianza mutua*, en: *Confianza y Seguridad en América del Sur*, Consejo de Defensa Suramericano UNASUR, “Cuadernos de Defensa”, no. 2, octubre, disponible en: [http://www.opalc.org/web/images/stories/INTE/Confianza\\_y\\_seguridad\\_en\\_America\\_del\\_Sur1.pdf](http://www.opalc.org/web/images/stories/INTE/Confianza_y_seguridad_en_America_del_Sur1.pdf), consulta: 10.10.2013.

Holum J. (1996), *El avance de la confianza en el hemisferio*, en: *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*, F. Rojas Aravena (ed.), Santiago de Chile.

Fuentes C, Millet P. (1997), *Chile, Bolivia Perú: los nuevos desafíos de la integración*, Santiago de Chile.

Jácóme F. (2008), *Venezuela en el contexto de las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, disponible en: <http://invesp.org.ve/wp-content/uploads/2013/03/DocumentoFrancineJacomeFinal.pdf>, consulta: 10.08.2013.

Lachowski Z. (2004), *Confidence – And Security – Building Measures in the New Europe*, “SIPRI Research Report”, no 18, New York.

OEA (2003), *Consenso de Miami*, 04.02.2003, disponible en: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/re00218s04.doc>, consulta: 8.08.2013.

OEA (2006), *Actualización del inventario de las MFCS*, JID, 27.11.2006, disponible en: <http://www.oas.org/csh/spanish/Foro.asp>, consulta: 9.08.2013.

OEA (2009), *Lista consolidada de MFCS que se deben notificar de conformidad con las resoluciones de la OEA*, 15.01.2009, disponible en: <http://www.oas.org/csh/spanish/mfclist.asp>, consulta: 9.08.2013.

OEA (2012), *Inventario de MFCS 2010*, OEA/JID, marzo 2012, disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2012/CP28614P.pdf>, consulta: 10.08.2013.

OEA (2013), *Estado de las ratificaciones a la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales (CITAAC)*, 01.03.2013, disponible en: [http://scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_13/CP30272S08.doc](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_13/CP30272S08.doc), consulta: 9.08.2013.

Riquelme Rivera J. (2011), *El Mercosur y la formación de una comunidad pluralista de seguridad en el Cono Sur*, “Revista Enfoques”, vol. IX, no 14, disponible en: [http://www.politicaygobierno.cl/wp-content/uploads/2011/07/Enf14\\_Riquelme.pdf](http://www.politicaygobierno.cl/wp-content/uploads/2011/07/Enf14_Riquelme.pdf), consulta: 10.08.2013.

Rodríguez R. M. (1996), *El impacto de la revitalización del sistema interamericano en la seguridad regional*, en: *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*, F. Rojas Aravena (ed.), Santiago de Chile.

Rojas Aravena F. (1996), *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*, Santiago de Chile.

Rojas Aravena F. (1996), *Medidas de confianza mutua y balance estratégico: un vínculo hacia la distensión y la estabilidad*, en: *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*, F. Rojas Aravena (ed.), Santiago de Chile.

Serbin A. (2009), *América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?*, “Nueva Sociedad”, no. 219, enero-febrero, disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3588\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3588_1.pdf), consulta: 10.08.2013.

Sibilla G. (2009), *Hacia el Registro Suramericano de Gastos de Defensa: Construyendo Confianza, Materia Prima de la Integración*, Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa “Manuel Belgrano”, “Revista de la Defensa” no. 4, disponible en: <http://issuu.com/ceepade/docs/rd4>, consulta: 11.08.2013.

Tulliu S., Schmalberger T. (2003), *En buenos términos con la seguridad: diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de la confianza*, Ginebra.

Varas A., Caro I. (1994), (eds.), *Medidas de confianza mutua en América Latina*, Santiago de Chile.

Zięba R. (2008), (ed.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa.



## Muros y vallas contra la sociedad de bienestar

*Aneta de la Mar Ikonómová*

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA,  
BOGOTÁ

✉ anetadelamar@yahoo.com

### RESUMEN

*Nunca en la historia del mundo se han creado tantos muros y vallas para impedir que la gente cruce libremente espacios nacionales, internacionales, sociales, económicos, étnicos y culturales con propósitos de buscar oportunidades y alcanzar la vida de la sociedad del bienestar. Estas murallas, vallas, barreras, cercas y fronteras fortificadas muchas veces son consideradas los nuevos muros de la globalización. Es difícil no ver la gran paradoja del nuevo contexto globalizado donde se promueve y defiende el derecho de la libre circulación de capitales y finanzas y, a la vez, se cierran fronteras y se hacen de ellas fortalezas para que “los incómodos” no crucen, no se integren a la sociedad de bienestar. ¿Son los muros de la globalización o son los límites de la globalización? Esta es la pregunta que se hacen muchos investigadores en los últimos años y éste es uno de los problemas que se va a tratar en esta ponencia.*

**PALABRAS CLAVE:** *globalización, fronteras, conflictos, migraciones.*

### SUMMARY

*Never in the history of the world have been created so many walls and fences to prevent people from crossing national, international, social, economic, ethnic or cultural spaces with the purpose of seeking opportunities and achieving the life of the welfare society. Many consider these walls, fences, barriers or fortified borders as the new walls of the globalization. It is hard not to see the big paradox of the new globalized context that promotes and defends the right of free movement of capital and finances, but at the same time closes borders, so that “the uncomfortable” do not cross them and cannot get integrated into the welfare society. Are these the walls of the globalization or are they the limits of the globalization? This is the question asked by many researchers in the recent years and this is one of the problems that this paper will put into discussion.*

**KEYWORDS:** *globalization, borders, conflicts, migrations.*



## Introducción

Nunca en la historia del mundo se han creado tantos muros y vallas para impedir que la gente cruce libremente espacios nacionales, internacionales, sociales, económicos, étnicos y culturales con propósitos de buscar oportunidades y alcanzar la vida de la sociedad del bienestar. Estas murallas, vallas, barreras, cercas y fronteras fortificadas muchas veces son consideradas los nuevos muros de la globalización (Ortega 2006). Es difícil no ver la gran paradoja del nuevo contexto globalizado donde se promueve y defiende el derecho de la libre circulación de capitales y finanzas y, a la vez, se cierran fronteras y se hacen de ellas fortalezas, se construyen fosos, cercas y muros para que “los incómodos” no crucen, no se integren a la sociedad de bienestar. ¿Son los muros de la globalización o son los límites de la globalización? Esta es la pregunta que se hacen muchos investigadores en los últimos años y éste es uno de los problemas que se va a tratar en esta ponencia.

Étienne Balibar, igualmente como otros autores, cuestiona el sentido de la frontera y se pregunta cuál es su verdadera función hoy en día. “Toda reflexión sobre las relaciones entre la política y la mundialización nos coloca ante la posibilidad de un juego de palabras que nos remite a las diferentes acepciones de la palabra ‘frontera’ [...] La idea consistía en mostrar que las fronteras del Estado han llegado ya al límite histórico más allá del cual cumplen cada vez peor sus funciones internas y externas” (Balibar 2003: 165).

El muro es un tipo de frontera y, como dice Norberto Emmerich, “sabemos que hay distintos tipos de fronteras, algunas solo figuran en mapas y otras tienen muros de acero, en algunas la noción de nacionalidad es difusa y en otras constituye la categoría central de identificación. La historia ha conocido desde antiguo al muro como concreción física de una frontera” (Emmerich 2006). No obstante, el problema de las fronteras no es sólo un asunto de Estado, de defensa nacional y de identidad. En realidad, los muros y las vallas como fenómeno van más allá del paradigma de la globalización por estar tocando la misma base de la construcción de la sociedad moderna y su manera de considerar el mundo como dividido, fragmentado, convertido en mosaico de variadas propiedades.

## Primera imagen: el muro clásico del siglo XX

Plena guerra fría, 13 de agosto de 1961, la capital alemana amanece con un muro; la historia lo recordará como el Muro de Berlín. Se trata de una construcción de 120 km, de 3,6 metros de altura; más adelante el muro fue reforzado con hormigón armado y la frontera entre los dos Berlines quedó protegida por una valla de tela metálica, cables de alarma, trincheras, cercas de alambre de púas, 300 torres de vigilancia y unos treinta bunkers. Funcionarios soviéticos y alemanes del Este querían salvar Alemania oriental de la amenaza del

mundo capitalista, un enemigo bien visible y situado demasiado cerca, por lo tanto, los ideólogos del muro lo llamaron “Muro de Protección Antifascista”. En la práctica su función quedó distinta – no permitir a los alemanes del Este huir del comunismo que se estableció en su territorio a partir de la llegada del Ejército Rojo al final de la Segunda Guerra Mundial. El muro fue hecho para producir miedo. Pero por tratarse de una frontera, era un límite fronterizo que podían cruzar sólo personas privilegiadas del régimen comunista. Para la mayoría de la gente de Europa Central y del Este, incluso yo, el Muro siempre simbolizó la era del encarcelamiento, la división de Europa y la humillación que el sistema comunista causaba negando los derechos de los ciudadanos de elegir libremente la forma de gobernarse y de circular.

La opinión pública occidental empezó a considerar este muro como el “muro de la vergüenza”, por darse cuenta que Alemania del Este y Europa Oriental se convirtieron en un lugar donde no hay libertad y democracia sino sólo regímenes autoritarios. Sin embargo, nadie podía protestar abiertamente contra el nuevo muro que marcó la política bipolar de la época de postguerra. Tampoco nadie sabía cuándo se acabaría el juego de poderes entre las dos superpotencias – Estados Unidos y Unión Soviética.

Como todos muros, el Muro de Berlín no pudo existir para siempre: fue destruido por los propios alemanes que dijeron “no” a la falsa ingeniería política de la guerra fría. En la memorable noche del 9 de noviembre de 1989, los alemanes de los dos lados abrieron las puertas del muro y empezaron a demolerlo. Mucha gente por todo el mundo quedó conmovida, incluso, convencida de que nunca más se van a dar otras parecidas construcciones de prohibición e intimidación en nuestra sociedad contemporánea. Se pensaba que la vergüenza se había acabado y ya venía una época mejor de democracia y derechos humanos para todos ciudadanos y naciones.

Veinte años después de la caída del Muro de Berlín, se puede afirmar que no sólo nacieron nuevos muros, barreras, cercas, murallas, vallas y otros, sino que hoy por hoy parece normal que estas obras de la ingeniería política y de la expresión de la xenofobia y el rechazo pueden separar discriminatoriamente un grupo para establecer el poder de otro grupo sin el consentimiento de los organismos internacionales. La ONU, la Corte Internacional de la Haya y otros organismos no logran hacer nada frente a este fenómeno cada vez más notorio. La única voz que queda opuesta a lo que sucede es de la opinión pública que denuncia la llegada de la era de un nuevo apartheid mundial y de injusticia.

Un recorrido por los lugares donde se encuentran los nuevos viejos muros lleva a distintos rincones del planeta y no hay continente que se salva de esta peste: está el muro y la cerca fronteriza entre los Estados Unidos y México, el muro de Israel separando Cisjordania y la Franja de Gaza, el muro marroquí de arena en Sahara Occidental, un muro en Bagdad recientemente hecho entre barrios de sunitas y chiítas, el viejo muro de Belfast en Irlanda del Norte, una valla alta y alambrada con púas en Ceuta y Melilla en la en-

trada de la Unión Europea, el muro y las cercas en Cachemira, los muros en Sudáfrica, Mozambique, Botsuana y Zimbabue, muro entre Uzbekistán y Kirguistán, el muro entre las dos Coreas, etc. Vivimos en un mundo donde la moda de los muros ya marca el paisaje urbano y rural, las casas, los barrios residenciales, las zonas especiales, hasta hay ciudades cada vez más acercadas para no permitir la libre circulación de la gente no deseada. La vida de bienestar es cada vez más un privilegio para pocos y no un derecho de todos los ciudadanos y nacionales.

Hay una enorme variedad de muros, dependiendo de la región, de las necesidades, del financiamiento y de los propósitos que cumplen. Por lo tanto, unos están bien fortificados – hechos de hierro, ladrillo y acero –; otros, de bolsas de arena; terceros son alambrados y trinchados, tienen cámaras sensores y todos los aparatos más sofisticados de la técnica contemporánea; cuartos son vallas alambradas con púas. Hay muros, cercas y vallas electrificados. Los muros se vuelven organismos sofisticados que incluyen personal especializado que vigila rigurosamente la entrada de los que son rechazados como los “otros”, los no deseados. Hay muros bien visibles, pero igualmente tantos otros invisibles, en nuestra vida contemporánea.

La pregunta es ¿si todos estos muros en realidad son “muros”? Llámense como se llamen, los muros, las barreras, las vallas, las cercas con púas o sólo con tableros de prohibición de la entrada y la circulación, todos están situados en el espacio que compartimos como ciudadanos y nacionales, vislumbrando la existencia de un nuevo fenómeno: “la lógica de la vida amurallada”. En esta lista de muros caben igualmente los que se encuentran en el espacio cibernético – en Internet. Ya somos testigos de cómo se restringen sitios electrónicos considerados peligrosos, prohibidos, no recomendados por alguna u otra razón impuesta más allá de los derechos de los ciudadanos.

Las siguientes tres premisas son los puntos de partida en la conceptualización del fenómeno de los muros contemporáneos para este texto:

1. Hablar de los muros es una manera de hablar de la función discriminatoria social, política, étnica y cultural de las fronteras. Étienne Balibar afirma que en un mundo donde hay más intercambio económico y comunicación y el cual tiende a ser ampliamente unificado, este mundo “tiene más que nunca necesidad de fronteras para repartir, al menos por tendencia, la riqueza y la pobreza en unas zonas territoriales distintas” (Balibar 2003: 181). Por lo tanto, las fronteras se han convertido en instituciones esenciales para constituciones sociales utilizando para este fin el criterio del pasaporte o del carné de identidad. Pero los muros no unen, sino cumplen la función de exaltar el sentido discriminatorio de las fronteras, visualizando un mundo de apartheid mundial. El Estado nacional moderno, considerado como democrático y social, exige de sus ciudadanos definirse nacionalmente, sin embargo, al mismo tiempo, no garantiza sus derechos sociales cuando se cruza espacio transnacional, siempre y cuando se trata de grupos discriminados, desfavorecidos o estigmatizados.

2. Ningún muro ha resuelto un problema conflictivo de carácter nacional, separatista y fronterizo; tampoco, los problemas de migración, de xenofobia, de prejuicios étnicos, religiosos y culturales. Los muros exaltan los problemas allí donde se construyen, al volver más visible justamente lo que no está resuelto. Al ofrecer sus espacios como pantallas gigantescas amuralladas visibles para todos, allí cabe el mensaje que estos muros transmiten: “como no podemos y no queremos resolver los problemas de otra manera, construimos este muro para escondernos detrás de él”. El muro es una solución policiaca y militar de un problema de carácter muy profundo, de índole social, política y hasta psicológica.
3. Los muros se construyen frente a las miradas de todos los ciudadanos de este mundo, de los habitantes de un país, de los que viven en una región, ciudad o comunidad. Los muros se ven desde los dos lados, pero siempre hay un lado que es el privilegiado. La opinión pública unas veces pasa por alto estos muros, otras, trata de aprobar su existencia y convencer la comunidad qué útiles pueden ser, también sucede que esta opinión enérgicamente rechaza la presencia y la función de los muros. Todo depende del contexto político y desde dónde se observa el muro, también, cómo se valora su significado y se conjuga su importancia dentro de otros asuntos pendientes de la sociedad y del Estado. Pero el gran problema hoy en día es que, no importa de qué lado están los que se oponen contra los muros o los que los pasan por alto, ni siquiera las Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia y el resto de los organismos internacionales pueden parar, prohibir, destruir y disminuir el afán de que se hagan nuevos muros y se acaben los viejos.

### **Segunda imagen: el gran muro del continente americano**

El muro fronterizo entre Estados Unidos y México es una muralla física construida por Estados Unidos en su frontera con México. Su objetivo principal es impedir la entrada de inmigrantes procedentes de la frontera sur hacia territorio estadounidense. La línea fronteriza entre los dos Estados tiene una extensión de 3.141 kilómetros, desde el Golfo de México hasta el Océano Pacífico, no obstante, el muro está elevado sólo en ciertas partes de la frontera. La construcción se inició en 1994 bajo el programa de lucha contra la inmigración ilegal (“Operación Guardián”). En la extensión entre las ciudades Tijuana y San Diego y sus alrededores el muro está compuesto por tres bardas de contención, iluminación de muy alta intensidad, detectores de movimiento, sensores electrónicos y equipos de visión nocturna conectados a la policía fronteriza estadounidense (*Border Patrol*), así como vigilancia permanente con camionetas todo-terreno, helicópteros artillados, etc. Otros tramos del muro se han hecho en los estados de Arizona, Nuevo México y Texas.

En Estados Unidos, durante el transcurso de los últimos diez años, se abrió un gran debate sobre la eficacia y la necesidad de la construcción de este muro. Aquí voy a dar sólo algunos argumentos esenciales de los que no están de acuerdo con el muro. Según Charles Bowden, periodista de la región fronteriza en Arizona, en su artículo *Nuestro muro* en “National Geographic” de mayo de 2007, “El muro parecería violar este profundo sentido de identidad que valora la mayoría de los estadounidenses. Nos consideramos una nación de inmigrantes con nuestra propia Diosa, la Estatua de la Libertad...”. Hablar de los Estados Unidos como una nación que se fundó de emigrantes y después rechazar este origen para elaborar una política de migración es una manera de obstaculizar la reflexión de la misma nación sobre su pasado, presente y futuro. Más adelante en su artículo, el autor afirma: “A veces, los muros se construyen para evitar que la gente escape, pero casi todos se erigen para mantener la gente fuera”. La conclusión del periodista es: “todos se dan cuenta de que el muro es una solución policíaca a un problema económico.”

Hoy, después de varios años de asesinatos y muertes no deseados en la frontera entre Estados Unidos y México, se puede decir que no sólo se trata de un problema económico que marca la frontera y el muro, sino también de asuntos profundamente arraigados con el tráfico de armas y droga. En los últimos seis años se produjo una crisis de la seguridad en México, especialmente en los estados fronterizos con los Estados Unidos, justamente por esta razón. No es secreto para nadie hoy en día que varios emigrantes mueren cruzando la frontera como víctimas de tiroteos cruzados de las bandas que se disputan el dominio del tráfico que se dirige hacia norte. Por eso, está la pregunta: ¿quiénes son los verdaderos ilegales? ¿los que buscan trabajo en los Estados Unidos indocumentados o los que trafican con armas y droga en la frontera?

Según la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) “la gran vulnerabilidad de la población migrante indocumentada, vulnerabilidad debida a su condición de extranjero y muchas veces de víctima de la trata de personas y del tráfico de seres humanos, es particularmente evidente [...] en la frontera sur de Estados Unidos (frontera con México) (FIDH 2008).” Si se compara el Muro de Berlín con éste entre Estados Unidos y México, se ve que más de 4 mil migrantes han muerto atravesando el muro americano entre los años 1996 y 2008, o sea, 15 veces más que el número de personas muertas atravesando el muro de Berlín en sus 28 años de existencia (FIDH 2008: 7).

“Está claro que las restricciones sobre la libre circulación de personas contradicen el espíritu de la globalización”, afirman Antoine Pécoud y Paul de Guchteneire (2005: 2). Las fronteras frenaban todo – dinero, bienes, personas –, pero hoy día paran más a las personas. La situación de México-Estados Unidos es el mejor ejemplo de esa paradoja: dos países unidos en un tratado de libre comercio están separados por una frontera militarizada. La Declaración

Universal de los Derechos Humanos establece que “toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país” (artículo 13–2). Es cierto que la mayoría de las personas son libres de salir de su país, pero sólo una minoría tiene derecho a entrar en otro país” (Pécoud y de Guchteneire 2005: 2).

El muro entre los Estados Unidos y México está construido sobre una frontera que se ha vuelto fuertemente asimétrica con los años. Por lo tanto, sucede que la migración, la cual se reconoce como un derecho humano en un mundo donde hay cada vez más circulación de los ciudadanos de los países desarrollados, es restringida y rechazada como derecho para los trabajadores mexicanos no calificados. Ellos han quedado fuera del acuerdo NAFTA (1994) que sólo se ha interesado por la mano de obra calificada e intereses comerciales. Pero la relación directa entre esta política restrictiva, discriminatoria de los Estados Unidos y la actualidad quedan plasmadas en la aprobación de la Ley de Arizona SB1070, conocida como “Ley del odio”, que entró en vigencia en septiembre de 2012. La ley funciona como una extensión del muro físico que ahora puede frenar la migración indocumentada de una manera directamente racista – los víctimas de esta ley son todos ciudadanos con rasgos latinos u otros que pueden ser detenidos por sospecha de que son indocumentados.

### **Tercera imagen: el nuevo muro de Berlín es el muro de Israel**

El más fortificado muro actualmente no es éste de los Estados Unidos, sino de Israel. Las autoridades israelitas dicen que han hecho una barrera de seguridad necesaria, pero este muro sofisticado que se eleva en Cisjordania y la Franja de Gaza desde 2002 es mucho más que un muro fronterizo.

“El muro se adentra bastante en Cisjordania – una sección penetra 14 km en territorio palestino – para envolver la extensa red de asentamientos israelíes y sus áreas planificadas para expansión. Cincuenta y seis asentamientos judíos – hogar de más de 170 000 colonos – estarán entre el muro y la Línea Verde. Cuando se toman en cuenta los asentamientos judíos adicionales en el este de Jerusalén, tres cuartas partes de los 425 000 colonos estarán viviendo detrás del muro. Si se implementan los planes actuales, el muro anexará el 10% del territorio de Cisjordania”, dice Tim Morris en publicación de ACNUR (Morris 2012). Por su parte, la Corte Internacional de Justicia declaró ilegal el Muro y todas sus instalaciones; igualmente la ONU ha hecho varias declaraciones para impedir su construcción. Pero ¿quién va a parar la iniciativa israelí si en realidad ninguna organización internacional o gobierno se puede oponer contundentemente a la política de agresión de Estado israelí actual?

## **Cuarta imagen: un muro en el desierto y el muro de la Unión Europea**

En el desierto de Sahara en África está el muro más largo – de unos 2 700 kilómetros. En realidad, se trata de un sistema de ocho muros de seguridad con varios búnquers, vallas y campos de minas. El muro fue elevado en los años ochenta del siglo pasado con el propósito de parar los ataques de Frente Polisario y así frenar la lucha del pueblo saharauí en defensa de su derecho a tener propio Estado y no vivir bajo el mandato marroquí. Aunque es un muro muy agresivo, la lucha del pueblo saharauí no se ha detenido. Al revés, cada vez la opinión pública apoya más la causa saharauí – el derecho de tener un Estado soberano fuera del poder marroquí.

La Unión europea también tiene su muro, pero no en el territorio europeo, sino en África. España ha levantado tres vallas en las fronteras de sus ciudades africanas, Ceuta y Melilla, con el fin de impedir el ingreso de indocumentados que utilizan dichos territorios para penetrar en la Unión. No obstante, el problema de ingreso indocumentado de mano de obra barata que se dirige a la Unión Europea, que la necesita, no está resuelto.

¿Será la Unión Europea una “fortaleza medieval” que trata de alejar a los bárbaros de sus murallas, o encontrará, por fin, una política de respeto a los ciudadanos temporales que trabajan en su territorio y tienen derechos? Por ahora, sólo se ha visto un incremento de los métodos policíacos de vigilar las fronteras, pero no una solución integral y justa.

“En Europa se levantan muros cada vez más altos, en Ceuta y Melilla, últimos baluartes de la civilización, esos muros y alambradas señalan los límites de las promesas portadas por esa misma civilización, aquellas que hablaban de integración, de equidad, de justicia pero que terminan construyendo las líneas cada vez más visibles del prejuicio, la marginalización y el desconocimiento.” dice Ricardo Forster, filósofo y ensayista argentino. (Forster 2012).

## **Quinta imagen: los muros de los nacionalismos en Belfast y en Chipre**

Aunque en Irlanda del Norte sigue avanzando el proceso de paz y ya existe un cese de fuego, todavía los visitantes de Belfast pueden recurrir a la calle donde se eleva un muro entre los vecinos que pertenecen a las dos comunidades irlandesas opuestas durante los años: de los católicos y de los protestantes. Los niños de estas dos comunidades estudian en distintos colegios y tratan de no frecuentarse en las calles todavía. ¿Hasta cuándo este muro guardará la memoria de una guerra y el odio de los nacionalismos antagónicos que dejaron muertos y familias destruidas? ¿Cómo se sanan las heridas de los conflictos nacionales si todavía están presentes los muros que los simbolizan?

Es una buena noticia que hace unos años ya no está el muro que dividía los turcochipriotas de los grecochipriotas en Nicosia. No obstante, Chipre todavía sigue dividido: por un lado están los ciudadanos que forman parte de la Unión Europea, los de la comunidad grecochipriota, y por otro lado, los que pertenecen a la comunidad turcochipriota y no han logrado formar un Estado común con sus vecinos que no los aceptan. En el mapa de la Unión Europea, Chipre está presentado siempre como un territorio entero que de esta manera entró a formar parte de la Unión en 2004. No obstante, en la práctica unos ciudadanos tienen pasaportes europeos y el resto, no. El muro no está, pero está viva su herencia.

### Sexta imagen: los futuros muros

Rusia ha anunciado su intención de construir un muro en la frontera con Chechenia. ¿Es posible parar o convencer al gobierno ruso de que no haga este muro contra los chechenos acusados de ser el peor enemigo terrorista de Rusia? Hoy en día la acusación de terrorismo es una buena excusa para silenciar gran variedad de realidades e historias poco conocidas y que se refieren a pueblos y grupos identitarios que llevan conflictos armados bien complejos. Los muros nunca han resuelto un conflicto nacional, tampoco han sido obstáculo que pare los verdaderos terroristas.

Para Ulrich Beck “la globalización ha derrumbado la idea de vivir y actuar en los espacios cerrados y recíprocamente delimitados de los Estados nacionales y de sus respectivas sociedades nacionales” (Beck 1998). Los estudios tradicionales sobre fronteras se han centrado en la localización física del límite y en su función protectora de la soberanía del Estado (Bradshaw y Linarez de Gomez 1999: 14–19). Estos estudios se han conducido dentro de la tradición del imaginario del Estado-nación definido en el tratado de Westfalia en 1648. Desde esta visión del Estado, la frontera se ha concebido como el área limítrofe del territorio nacional hasta donde el Estado ejerce su soberanía. La frontera es entendida como la expresión o manifestación del límite de la territorialidad del Estado. Pero hoy es cada vez más obvio que las fronteras ya no pueden ser concebidas como fortalezas, a pesar de la neurótica vigilancia que ejercen sobre ellas las fuerzas armadas de cada país. En la política comercial exterior, las fronteras funcionan como esclusas que permiten la entrada y salida de capitales. No obstante, el problema de las fronteras no es con los flujos comerciales, sino con los flujos poblacionales y más que todo con sus parámetros de identidad (Emmerich 2006).

*La frontera es el otro rostro de la globalización, su alter ego, la verdad de sus promesas, el punto exacto en el que pasan las mercancías y los flujos de dinero y se quedan las personas. La frontera es una línea en la que la pobreza y la oscuridad de la piel constituyen el límite, la marca de la sospecha. Aque-*



*llo que la ideología del libre mercado propaga a través de todo el planeta, aquello que habla de la libertad, de la apertura de fronteras, de la libre circulación de productos, se cierra brutalmente sobre el cuerpo del extranjero, del inmigrante ilegal, del desesperado que intenta huir de la miseria y va en pos de una promesa que encuentra su paredón en esos muros que cierran el paso, en esas alambradas de púas que recuerdan otro tiempo europeo y que destacan el otro rostro de la civilización que se autocomplace en su herencia ilustrada y democrática (Forster 2012).*

### **Séptima imagen: quitar las cercas para trabajar las tierras**

A primera vista, los problemas de los muros y de las fronteras nacionales no tienen nada que ver con el movimiento de los “Sin tierra” en Brasil y con otros movimientos sociales parecidos en África y Asia (Bhumi Uchhed Pratirodh Committee en la India, Landless Peoples Movement en Sudáfrica y otros). El Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra surgió en Brasil en los inicios de los años 80 del siglo pasado como una respuesta a la necesidad de los campesinos y los desocupados que no tenían ni tierra ni trabajo, pero querían encontrar una manera digna de vivir en el campo y trabajar las tierras que han quedado abandonadas. En Brasil, un país continente, donde hay haciendas que superan los territorios de algunos Estados europeos, la mitad de la tierra está centrada en las manos de los latifundistas, así que casi el 50% de la tierra pertenece a sólo 1% de la población. Al organizar la toma de las tierras vacías, no trabajadas por los latifundistas, los campesinos dieron inicio al “Movimiento Sin tierra”. De tal modo, estas personas pobres que tenía hasta ese momento sólo una opción – de irse a las ciudades para formar parte de las favelas y buscar trabajo, pero nunca encontrarlo como campesinos propietarios –, hicieron un proceso inverso de lo que sucedió en Inglaterra en el siglo XVIII.

¿Qué sucedió en la isla británica en aquel siglo XVII? Con el término cercamiento (‘enclosure’ en inglés) se define al cierre de los terrenos comunales a favor de los terratenientes que ocurrió en Inglaterra durante los siglos XVIII y XIX. Fueron tres etapas: la apropiación por los propietarios de espacios previamente dedicados al uso colectivo, la sustitución del antiguo sistema abierto por campos cerrados y establecimiento de vastos dominios alquilados a campesinos empobrecidos sin medios financieros. En los estudios de los economistas, estos cercamientos fueron considerados como una supuesta “revolución” de los ricos contra los pobres. Lo que sucedía era que los nobles subvertían el orden social al no respetar las antiguas leyes y costumbres, y recurrían a la violencia, la presión, hasta la intimidación, para lograr expulsar sus vecinos de los bienes comunes, derribar sus casas y después tomar la gente como mano de obra barata que tiene la necesidad de trabajar para los grandes propietarios (Boyle 2003).

“Vemos, en efecto, a los nobles y los ricos en todos los lugares del reino donde se cría la lana más fina y más cara [...] no dejan tierras para cultivo: lo cercan todo para el pastoreo, tiran abajo las casas, destruyen poblados, no dejan nada en pie excepto la iglesia, que dedican a establo” dice textualmente Tomás Moro en su *Utopía* (citado, Boyle 2003). En consecuencia de este proceso conocido como “cercamiento masivo”, los pequeños arrendatarios se convirtieron en peones endeudados, trabajadores temporarios. Otras veces, terminaron como mendigos y ladrones, según Tomás Moro.

En los estudios históricos y económicos hace unas décadas se enfatizaban los resultados beneficiosos del cercamiento y se consideraba este proceso como un verdadero progreso capitalista que puso las bases de la sociedad moderna. Sin embargo, hoy en día en trabajos empíricos más recientes se ha demostrado que, de haber tenido alguno, los efectos en el aumento de la producción agrícola no fueron tan grandes (Boyle 2003). El efecto más importante de este cambio que se dio en Inglaterra es que con las cercas se delimitaban las tierras de la propiedad privada y se imponía la regla de esta dominación como única.

Volvamos al movimiento social de “Sin Tierras”. Bajar las cercas y tomar las tierras de los grandes latifundios para trabajarlas, muchas veces en cooperativas o simplemente con apoyo de los vecinos, éste es el camino que se ha tomado – en dirección opuesta de lo que ocurrió hace tres siglos. Las tierras vuelven a ser parte de la estructura de trabajo en la cual lo importante no es delimitar la propiedad y buscar sólo provecho individual, sino lograr gracias al trabajo comunal la sobrevivencia de los pequeños campesinos que no pueden competir con los grandes agricultores en un sistema cada vez más globalizado.

Bajar las cercas, tomar las tierras, exigir que el Estado intervenga jurídicamente y autorice las tierras para los nuevos dueños es una real revolución agraria. Las cercas, las vallas, los muros, las barreras son superadas con propósito de construir una vida digna para todos cultivadores de las tierras, para todos los ciudadanos que quieren hacer una sociedad justa. Sólo así la sociedad de bienestar puede garantizar el derecho de trabajo y no empujar a la gente en convertirse en mano de obra barata para las grandes urbes o irse como emigrantes indocumentados a otros países.

La globalización termina allí donde inició – en la posibilidad de hacer un mundo más comunicado y relacionado entre sí, más desarrollado tecnológicamente, pero no tan exclusivo y discriminatorio. “El bien común” vuelve a tomar sentido en el fin del túnel de la imposición de una globalización muy poco equitativa.

## Bibliografía

- Balibar E. (2003), *Fronteras del mundo, fronteras de la política*, en: *Nosotros, ¿Ciudadanos de Europa?: las fronteras, el Estado, el pueblo*, Editorial Tecnos, Madrid.
- Beck U. (1998), *¿Qué es la globalización?*, Editorial Paidós, Madrid.

## Artículos y ensayos

- Bowden Ch. (2007), *Nuestro muro*, “National Geographic”, en español, mayo, pp. 2–26.
- Boyle J. (2003), *El segundo movimiento de cercamiento y la construcción del dominio público*, disponible en: [http://www.elastico.net/copyfight/upload/el\\_segundo\\_movimiento\\_de\\_cercamiento.pdf](http://www.elastico.net/copyfight/upload/el_segundo_movimiento_de_cercamiento.pdf), consulta: 29.10.2012.
- Bradshaw R., Linarez de Gomez R. (1999), *Fronteras: una visión teórica en el período contemporáneo*, “Aldea Mundo”, año 4, no 7, mayo-octubre, pp. 14–19.
- Departamento de Economía de Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México. *Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte 2001–2006*, disponible en: <http://www.mty.itesm.mx/daf/deptos/ec/ci/main.htm>, consulta: 10.09.2012.
- Chacón J. A. (2006), *No one is illegal: Fighting Racism and State Violence on the U.S. Mexico border*, Haymarket, Chicago.
- Emmerich N. (2006), *Fronteras, muros y límites en la globalización*, Documento de trabajo, Julio, Departamento de Investigaciones, Universidad de Belgrano, Buenos Aires, disponible en: <http://es.scribd.com/doc/20115446/Fronteras-muros-y-limites-en-la-globalizacion>, consulta: 30.10.2012.
- FIDH (2008), Federación Internacional de los Derechos Humanos, *Estados Unidos-México Muros, Abusos y Muertos en las fronteras. Violaciones flagrantes de los derechos de los migrantes indocumentados en camino a Estados Unidos*, Marzo, no 488/3, disponible en: <http://www.womenontheborder.org/documents/USAMexiquemigran488esp.pdf>, consulta: 30.10.2012.
- Forster R. (2012), *La frontera*, “Rayando los confines”, disponible en: [http://www.rayandolosconfines.com.ar/variacion\\_frontera.html](http://www.rayandolosconfines.com.ar/variacion_frontera.html), consulta: 30.10.2012.
- Gras Balaguer M., Martinell E., Torres A. (2002), (eds.), *Fronteras: lenguas, cultura e identidad*, Institut Català de Cooperación Iberoamericana, Barcelona, pp. 248–263.
- Ortega A. (2006), *Los muros de la globalización*, “Foreign Policy” en español, 1 de febrero, disponible en: <http://www.fp-es.org/los-muros-de-la-globalizacion>, consulta: 30.10.2012.
- Pécoud A., De Guchteneire P. (2005), *Migración sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas*, Unesco.
- Restivo N. (2006), *Los muros de la globalización ya dividen a veintisiete países*, “Clarín”, 9 de abril, disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2006/04/09/elmundo/i-02801.htm>, consulta: 30.10.2012.
- Morris T. (2012), *¿Sólo un Muro?*, “Publicaciones de ACNUR”, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4956.pdf>, consulta: 1.09.2012.

## El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada<sup>1</sup>

*Pablo Bulcourf*

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES,  
ARGENTINA

✉ pablo\_bulcourf@yahoo.com.ar

*Enrique Gutiérrez Márquez*

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA DE MÉXICO

*Nelson Cardozo*

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES,  
ARGENTINA

### RESUMEN

*Este artículo analiza la historia de la ciencia política en Argentina, Brasil y México en perspectiva comparada, pretendiendo dar cuenta del proceso de construcción disciplinar centrado en estos últimos cincuenta años donde se registran indicadores de autonomización, especialización y profesionalización de la ciencia política. El esquema propuesto estudia la vinculación de la constitución del campo científico de la ciencia política con los procesos culturales, sociales, económicos y políticos que lo han orientando y condicionado sobre estos años.*

**PALABRAS CLAVE:** *ciencia política, historia de la ciencia, América Latina, Argentina, Brasil, México.*

### SUMMARY

*This article analyzes the history of political science in Argentina, Brazil and Mexico from a comparative viewpoint. Its intention is to give an account of the process of development of this discipline over the last fifty years, during which the indicators of empowerment, specialization and professionalization of political science have been recorded. The proposed scheme examines the links between the constitution of the scientific field of political science and the cultural, social, economic and political processes that have oriented and conditioned it over the years.*

**KEYWORDS:** *political science, history of science, Latin America, Argentina, Brazil, Mexico.*

---

<sup>1</sup> Los autores quieren agradecer los comentarios y aportes de Cristian Pereira y Lucas Jolias.

## Introducción

Este artículo intenta dar cuenta del desarrollo de la ciencia política en los tres países de mayor tamaño sociodemográfico de América Latina: Argentina, Brasil y México, estableciendo algunos parámetros comparativos entre ellos.

Durante los últimos treinta años hemos asistido a un fuerte crecimiento de la ciencia política en América Latina, aunque esto con escalas diferenciadas en los países de la región. La elección de estos casos articula la envergadura y gravedad de los tres Estados más relevantes, en los que se registran indicadores claros que expresan esta afirmación. Sin embargo, sus particularidades nos muestran matices interesantes en el tipo de ciencia política que se ha ido construyendo, estando esto en parte vinculado al propio contexto político y social y al “modelo” de país que fueron orientando los sucesivos gobiernos a lo largo de la última mitad del siglo XX. Si bien son campos diferenciados, la matriz político-cultural y económica ha moldeado, orientado, posibilitado y restringido la construcción del campo científico-intelectual de la ciencia política. Esta afirmación no debe pretender establecer correlaciones directas ni reduccionismos analíticos ya que se trata de una estructuración social compleja y dinámica en donde se articulan aspectos nomotéticos pero también ideográficos. Esta concepción de la propia ciencia social es orientadora de nuestro trabajo y de las estrategias metodológicas que hemos estado siguiendo en los últimos años.

En el período señalado se han ido creando numerosas carreras de grado y posgrado; desarrollado programas de investigación sobre temáticas centrales de la disciplina y sobre aquellos aspectos particulares de cada país. La producción editorial ha tenido un despegue y consolidación exponencial, lo que se ha expresado en la publicación de numerosos libros de autor, compilaciones y, principalmente, series de revistas científicas especializadas que han ido incorporando reglas de evaluación cada vez más rigurosas para seleccionar sus artículos, aunque sin por ello dejar de lado cierta orientación de corte teórico-ideológico-metodológico en el establecimiento de su política editorial, si bien muchas veces esto no se expresa de manera explícita.

Por otra parte, se ha venido registrando una constante y creciente transferencia de conocimientos de la ciencia política a otros ámbitos de la vida social, entre ellas la propia actividad política como también los sucesivos programas de reforma del Estado y de calidad institucional. Varios organismos internacionales han ocupado un papel central en la incorporación de profesionales de las ciencias sociales en sus planteles. La participación de los politólogos también se ha incrementado en la actividad empresarial, principalmente vinculados a lo que suele denominarse relaciones institucionales. A nivel de los congresos, el número de asesores que detentan un título de ciencia política es cada vez mayor, un campo que estuvo dominado ampliamente por la abogacía en otros períodos. En las organizaciones de la sociedad civil y en diferentes ONG, la incorporación de politólogos crece de manera constante. El campo de la opinión pública, la construcción de campañas electorales y la comunicación

política son también espacios en donde los licenciados en ciencia política van tomando roles centrales.

La propia formación y especialización de los politólogos se ha visto apuntalada por un doble juego en la formación de posgrado; por un lado varios de ellos recibieron sus estudios en los EEUU y Europa y, por otro, se fueron desarrollando en la propia región programas de maestrías y doctorados, algunos de ellos de elevada calidad académica.

Esto nos abre un nuevo interrogante, principalmente teniendo en cuenta las enormes asimetrías geográficas y socioeconómicas que persisten en la región: ¿será este crecimiento claramente demostrable en términos cuantitativos un verdadero desarrollo disciplinar? ¿Hasta qué punto estos indicadores tomados en su expresión numérica en el fondo esconden esas asimetrías y terminan profundizándolas? Esto nos lleva a plantearnos un enorme debate en torno al tipo de ciencia política que se ha venido estableciendo en la región y, de alguna manera, sobre su propia utilidad social. Esto también sucede dentro de los estudios sobre historia y enseñanza de la ciencia política, ya que estos no son “inocentes”: la forma en que narramos nuestra propia historia, aquello que consideramos importante y destacado y lo que dejamos de lado tiene un enorme efecto en la construcción del prestigio, el otorgamiento de fondos y la orientación de la propia investigación y sus posibilidades de transferencia. Muchas veces, los propios politólogos cometemos el “error” de hacer un relato de nuestra disciplina aparentemente impermeable al propio poder que es la materia básica de nuestro objeto de estudio; somos ciegos frente a estas relaciones dentro de la propia comunidad como a su vinculación con las otras esferas sociales, entre ellas la propia política. Por esta razón, es necesario elaborar una mirada más profunda y reflexiva sobre nuestras prácticas, animarnos a preguntarnos por la “política de la ciencia política”. Algunos estudios recientes han comenzado a transitar por este camino, por cierto nada fácil ya que se trata del análisis crítico sobre nosotros mismos. Los recientes trabajos de María de los Angeles Fernández Ramil, Cecilia Lesgart, Cristobal Grebe Ramírez, Paulo Ravecca, Sergio Ángel Baquero, Julián Caicedo Ortiz, Cecilia Rocha y Julián Cuellar Argote se han ido orientando por ese sendero incorporando algunos interrogantes y el aporte de otras áreas fuertemente interdisciplinarias, como así también el llamado enfoque de la colonialidad del saber. Estos intentos se fueron cristalizando en los debates que se llevaron a cabo en el marco del III Congreso de Ciencia Política que organizó la Asociación Colombiana de Ciencia Política durante 2014 en las ciudades de Cali y Popayán y, durante el mismo año, en los encuentros llevados a cabo en las Jornadas específicas en Montevideo como en México en ocasión del 50 Aniversario de la Universidad Iberoamericana. Algunos especialistas se propusieron una serie de orientaciones en torno a los propios estudios sobre el campo disciplinar que se ha denominado *Manifiesto de Popayán*. Este trabajo intenta, en un espacio muy acotado, incorporar algunos de estos elementos para continuar con esta tarea de conocernos a nosotros mismos.

#### **El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada**

Pablo Bulcourf  
Enrique Gutiérrez Márquez  
Nelson Cardozo

## Esbozo del área de estudios sobre el desarrollo de la ciencia política en América Latina

El desarrollo mencionado ha dado paso a una creciente preocupación por la historia de la ciencia política en la región. Esto comenzó primero a nivel nacional y, en los últimos años, se ha comenzado a trabajar en pequeños aportes comparados. Como señalan la mayoría de los sociólogos del conocimiento y los historiadores de la ciencia, la reflexión sistemática sobre los campos disciplinares realizada por los propios cultores de una determinada ciencia es uno de los indicadores de su propia evolución. La pregunta por la propia historia nos revela la existencia de ésta y la necesidad de ser pensada.<sup>2</sup>

En el año 2005, la “Revista de Ciencia Política” publicada por la Universidad Católica de Chile dedicó todo un número especial a dar cuenta de la ciencia política en América Latina. Por otra parte, en los diferentes congresos de ciencia política organizados por las asociaciones regionales, como la SAAP, la ABCP, la AUCyP, la ACC, la ACCPOL y la AMECIP, se fueron registrando ponencias y paneles especiales de reflexión en torno al desarrollo y enseñanza de la disciplina; creándose en muchas de ellas grupos de trabajo específicos en la temática.

Por su parte, la “Revista Argentina de Ciencia Política” publica en su número 13/14 uno de los primeros trabajos comparados: *Del Centenario al Bicentenario: algunas reflexiones sobre el desarrollo de la ciencia política en los países del Cono Sur*, escrito por Nelson Cardozo (Cardozo 2010); simultáneamente David Altman publica su estudio *Where is Knowledge Generated? On the Productivity and Impact of Political Science Departments in Latin America* en la revista “European Political Science” (Altman 2011). En el marco del IV Congreso de ALACIP en Costa Rica, se realizó una mesa de trabajo sobre el estado de la ciencia política latinoamericanista en Europa y Estados Unidos, en donde participaron destacados académicos de la región. En el Congreso realizado en ocasión de los 50 años de FLACSO en Quito en el año 2007, se celebró una mesa similar sobre los estudios latinoamericanistas en ciencia política. Con posterioridad, durante el V Congreso de ALACIP, realizado en Buenos Aires en 2010, se demostró un interés creciente, tanto en la presentación de trabajos como en la dedicación de una de sus sesiones plenarias a dar cuenta del desarrollo de la ciencia política en la región<sup>3</sup>, lo que se profundizó en el VI encuentro, celebrado en 2012 en la

---

<sup>2</sup> Un trabajo muy interesante sobre el desarrollo de la ciencia política en los EEUU, Europa y algunos países anglófonos lo constituye la compilación *The Development of Political Science. A comparative Survey* realizada por David Easton, John Gunnell y Luigi Graziano (Easton, Gunnell y Graciano 1991).

<sup>3</sup> En dicho congreso, el entonces Secretario General de la ALACIP, Glaucio Soares, apoyó la propuesta presentada por el politólogo mexicano, Víctor Alarcón Olguin, en el marco de la reunión del Comité Ejecutivo de la ALACIP, en el punto dedicado a la creación de nuevos grupos de investigación, para impulsar uno que se dedicara al estudio de la historia disciplinar de la región, lo que se formalizó en congreso siguiente de la asociación.

ciudad de Quito, donde se dio paso a la creación del Grupo de Investigación sobre Historia de la Ciencia Política en América Latina (GIHCIPOLAL-ALACIP)<sup>4</sup>, el que amplió considerablemente su cantidad de miembros y ponencias un año después, durante el VII Congreso llevado a cabo en Bogotá, circunstancia que permitió la realización de un amplio seminario sobre la temática en la Universidad Sergio Arboleda. Por su parte, la revista “Política. Revista de Ciencia Política” del Instituto de Asuntos Políticos de la Universidad de Chile pública cuatro artículos sobre la historia disciplinar en Argentina, Chile, México y Uruguay. En 2013, el Consejo Mexicano de Investigación en Ciencia Política (COMICIP)<sup>5</sup> va a desarrollar, en forma conjunta con la IPSA, uno de los eventos más importantes tendientes a analizar la historia y desarrollo de la ciencia política tanto en América Latina como en el resto del mundo, contando con destacados participantes del ámbito latinoamericano, anglosajón y europeo.

Durante el año 2014 se llevaron a cabo varias actividades vinculadas al estudio específico de la historia y desarrollo disciplinar; la primera de ella fue organizada en forma conjunta por la Universidad de la República del Uruguay y el grupo de estudio específico de ALACIP. Colegas de toda la región se reunieron en Montevideo para intercambiar trabajos e ideas en torno a esta área de reciente constitución. Posteriormente, en México, se realizó un simposio específico en San Luis Potosí, en el cual se analizó el devenir de los estudios en el país azteca. Durante el mes de octubre, en ocasión del 50 Aniversario de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México, se realizaron una serie de eventos que permitieron una profundización sobre el desarrollo e historia de la disciplina en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay y México.

Para el campo de los estudios comparados sobre el desarrollo disciplinar, en 2014, Fernando Barrientos del Monte publicará una de las primeras obras editadas con una fuerte intención de establecer diferencias y similitudes dentro de la ciencia política latinoamericana, apareciendo su libro *Buscando una identidad. Breve historia de la Ciencia Política en América Latina* (Barrientos 2014). Desde Europa, la revista “Iberoamericana” dedicó su Foro de Debate a la discusión sobre los desarrollos de la ciencia política latinoamericana y sus interrogantes en su número 56 del mismo año. Estas recientes publicaciones y los debates sucedidos en el marco de los congresos nacionales y varias actividades específicas nos van señalando la importancia que paulatinamente han ido adquiriendo este tipo de investigaciones que intentan arrojar un poco de luz sobre la actividad politológica latinoamericana.

#### **El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada**

Pablo Bulcourf  
Enrique Gutiérrez Márquez  
Nelson Cardozo

---

<sup>4</sup> La mesa directiva del Grupo quedó integrada por los profesores Víctor Alarcón Olguín (México), José Viacava Gatica (Chile) y Pablo Bulcourf (Argentina).

<sup>5</sup> Consejo Mexicano de Investigación en Ciencia Política, más información disponible en: <http://www.comicip.org.mx/>



## Entre lupas y microscopios: lineamientos teóricos básicos

Las ciencias sociales constituyen una actividad humana de carácter cognitivo que se desarrolla en un contexto sociohistórico, esto quiere decir que su principal objetivo – y no el único – es la producción de conocimientos sobre cierta porción de “realidad” que define como “social” y “política” y que constituye su objeto de estudio (Bulcourn 2007). Al ser un quehacer humano es histórico y posee su “propia historia”. Al ahondar como práctica “las propias prácticas de las personas”, se entrelaza en una doble hermenéutica en donde sujeto y objeto de conocimiento no pueden ser tajantemente separados; situación que comparte con las otras ciencias sociales, y en parte, con toda reflexión humana (Giddens 1987).

La actividad científica sistemática producida desde la modernidad se encuentra anclada dentro de lo que comúnmente denominamos “comunidad científica”, la cual presenta, acorde a cada disciplina y momento histórico, diferentes grados de heterogeneidad u homogeneidad. La diversidad es un rasgo distintivo de todo quehacer científico-académico. Esto no debe ser visto como un defecto o retraso en el desenvolvimiento de la actividad cognitiva, sino algo propio de su acontecer y desarrollo. Por otro lado, en disciplinas que reflexionan sobre la estructura social, el poder, las instituciones y los sistemas de dominación que han implementado los hombres, todo intento de hegemonía cognitiva es perjudicial para comprender la complejidad de lo político-social y tiende a callar voces disidentes (Bourdieu 2003 y 2008).

Toda comunidad científico-académica se encuentra inserta en una determinada realidad social. Por esta razón, es fundamental incorporar estos patrones para su estudio. Muchos expertos han señalado dos dimensiones para este análisis: lo que han denominado la “historia interna”, es decir, las características propias del grupo científico y sus quehaceres y peculiaridades, y la “historia externa”, la cual se refiere a los condicionantes mencionados. No puede desconocerse que toda la historia del desarrollo de las ciencias sociales en América Latina se ha visto truncado y condicionado por el régimen político (Trinidad, 2007). Para dar cuenta del desarrollo de un campo científico-académico se propone abordar los siguientes aspectos:

- **El nivel de los sujetos**, entendidos como las personas y grupos, portadores de su biografía, accionar y valores fundantes. Son *agentes sociales* en tanto productores y reproductores de sus prácticas con diferentes grados de conciencia y libertad, pero condicionados históricamente. Los actores son constructores de su subjetividad. Estos no sólo actúan en el nivel del individuo, sino que en la actividad científica se suele hablar también de comunidades, es decir, los llamados equipos de trabajo o investigación.
- **El nivel institucional**, en tanto ámbitos o espacios en los que se producen y reproducen las prácticas. Las instituciones proveen de marcos de conten-

ción, limitación y recursos, como así también la presencia diacrónica de las mencionadas prácticas. La comunidad científica posee sentido e identidad en tanto existan las instituciones y su reproducción. Entre los tipos de estas, dependiendo de cómo se va estructurando la comunidad científica en cada país o región, éstas pueden ser de enseñanza, de investigación, o privilegiar algún papel sobre el otro.

- **El nivel de la producción y su comunicabilidad**, entendidos como los conocimientos que genera y comunica la comunidad científica. Los que se “materializan” en publicaciones, patentes, tecnologías, entre otros. En el campo de las ciencias sociales serían las publicaciones en revistas científicas, los libros especializados, las comunicaciones y ponencias en congresos y jornadas, los informes de investigación y documentos de trabajo. Pero también son importantes las transferencias de conocimientos realizadas hacia el Estado, las empresas o entidades de la sociedad civil.
- **El nivel de las asociaciones y redes**, entendidas como los lazos interinstitucionales y de vinculación entre la propia comunidad científica y, a veces, con otros ámbitos de la vida social. La cantidad de éstas y su densidad son elementos centrales para analizar los grados de institucionalización de una disciplina. Un ejemplo de ello lo constituyen las asociaciones científicas, verdaderas redes de instituciones y de actores.

Cuando se particulariza una determinada disciplina en sus coordenadas históricas y geográficas no se puede dejar de tener en cuenta las peculiaridades de cada país o región. Las dimensiones geográficas y demográficas condicionan fuertemente el grado y tipo de desarrollo de una disciplina, más aún en el campo de las ciencias sociales.

## Tres grandes tigres

Cualquier investigación comparada que se pretenda rigurosa debe explicitar los criterios de selección de los casos. Por ello, la pertinencia de comparar estos países de América Latina se corresponde a la lógica de “sistemas similares” y, por consiguiente, se parte del supuesto que estos cinco países comparten algunas propiedades que se toman como constantes que son las denominadas variables de control. A partir de una primera indagación se presentan algunos indicadores para pensar que ello es así.

Los tres países se encuentran en América Latina, comparten desarrollos históricos similares (colonización iberoamericana, procesos independentistas contemporáneos, matrices de desarrollo socioeconómico parecidos, regímenes autoritarios durante el siglo XX, entre otros aspectos), culturales y demográficos, por señalar algunas dimensiones. No obstante ello, el aspecto que se considera más importante a los efectos de aislar variables es que los tres países tienen un similar grado de desarrollo humano. Según el Índice de Desarrollo

**El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada**

Pablo Bulcourf  
Enrique Gutiérrez Márquez  
Nelson Cardozo

Humano de Naciones Unidas<sup>6</sup>, los tres países pertenecen al grupo de países de “Desarrollo Medio y Alto”.

Por otro lado, son países de gran tamaño en términos de superficie y cantidad de población, encontrándose Brasil y México entre los más poblados del mundo superando los 100 millones de habitantes. Los tres países poseen una economía desarrollada con un sector secundario y terciario importante, permitiendo sus características demográficas un mercado interno destacado y son principalmente exportadores de materias primas.

Desde el plano político, son regímenes presidencialistas de carácter federal encontrándose sus constituciones inspiradas en parte en el modelo norteamericano; aunque Brasil tuvo un período monárquico con el Imperio.

En la Tabla 1 se muestran algunos aspectos generales básicos de los países estudiados.

## El nivel institucional

Una primera aproximación al estudio comparado sobre el desarrollo de la ciencia política tiene que hacer énfasis en los espacios institucionales de transmisión del conocimiento. Atendiendo esta variable no se puede dejar de mencionar como fueron desarrollándose los cursos de ciencia política, tanto de grado como de posgrado. Cada historia nacional presenta divergencias sustantivas, especialmente en relación a los procesos de creación de instituciones de enseñanza de la ciencia política.

En primer lugar, en Argentina y México, se observa un sendero que se corresponde con los demás países de América Latina, dado que se crearon primero carreras de grado, luego maestrías y, finalmente, doctorados. Por el contrario, en Brasil, la ciencia política es una especialización que se desarrolla en el nivel de maestría y doctorado, con posterioridad a las licenciaturas en ciencias sociales y su desarrollo ha sido principalmente en el posgrado. Esto tiene una especial incidencia en la conformación de la llamada identidad profesional, la manera en que se constituye su asociación de politólogos y el tipo de profesionalización del campo científico.

En la década de 1920, en Argentina, se comenzó a dictar en la Universidad del Litoral, sede Rosario, la Licenciatura en Derecho Consular, creada

---

<sup>6</sup> El Índice de Desarrollo Humano (IDH) fue creado en 1990 a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El objetivo era poder medir los progresos generales de un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano. Para cada dimensión habían elegido una variable que la representaba. El IDH reduce los tres indicadores básicos a un valor que indica la distancia que el país tiene que avanzar hasta llegar al máximo posible. Este índice va de 1 (el mejor) a 0 (el peor). Los países se clasifican según su IDH en tres grupos: 1) países con desarrollo humano alto: con valores del IDH de 0,800 y superiores; 2) países con desarrollo humano medio: con valores entre 0,500 y 0,799; 3) países con desarrollo humano bajo: con valores inferiores a 0,500.

en 1921 (Bulcourf 2008a). Las actividades tuvieron lugar en la Facultad de Ciencias Económicas. En 1927, se crearon dos doctorados: uno, que seguía la línea planteada en los estudios de grado referidos más arriba, que pasó a llamarse “Diplomacia”, y otro con la denominación “Ciencia Política” (Bulcourf y D’Alessandro 2003). Estas instituciones estuvieron estrechamente ligadas a las concepciones jurídicas, más que a los debates de la ciencia política que se desarrollaba, sobre todo desde finales del siglo XIX, en los Estados Unidos. Esto quiere decir que, si bien se denominaban “ciencias políticas”, los enfoques, problemas y paradigmas no se correspondían con el *mainstream* vigente en lo que se puede denominar como “historia universal disciplinar”.

Sin embargo, los estudios políticos se fueron desarrollando en otras instituciones, dado que en 1927 se creó en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, el Instituto de Sociología, que tendría solamente ese rótulo formal. Recién en la década de 1940 se generó un resurgimiento de las ciencias

### El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada

Pablo Bulcourf  
Enrique Gutiérrez Márquez  
Nelson Cardozo

País	Argentina	Brasil	México
Superficie (en km <sup>2</sup> )	2.780.400	8.514.877	1.964.375
Población* (en millones de habitantes (2012))	42.192.494	199.321.413	114.975.406
PBI (en millones de US\$)	435.200	2.518.000	1.185.000
PBI per cápita (2011)	\$17.700	\$11.900	\$14.800
Puesto del PBI en la economía mundial	22	7	12
Posición en la tabla de posiciones en el IDH (2012)	45	84	57
Coefficiente de Gini (puesto mundial) al 2012	0,375 (75)	0,519 (139)	0,470 (120)
Tasa crecimiento PBI (2011)	8,9%	2,7 %	4%
Organización territorial	Federal	Federal	Federal
Año de transición a la democracia	1983	1985	2000
Sistema de gobierno	Presidencialista	Presidencialista	Presidencialista

**Tabla 1.**  
Argentina, Brasil, México:  
algunos datos básicos.

\* Corresponde casi en su totalidad a estimados originalmente elaborados por la Base de Datos Internacional (International Data Base, IDB) de la Oficina del Censo de los Estados Unidos (United States Census Bureau), redondeados de a miles.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos disponibles en: CIA, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> y PNUD, <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011/>

sociales de la mano de Ricardo Levene (h) y Gino Germani. De ello se puede inferir que se dio un proceso mucho más temprano en la sociología, en relación a la definición de una ciencia empírica, toda vez que fue generado un debate identitario en donde se enfrentaron dos grupos de cultores de la disciplina: por un lado, la sociología histórica, vinculada a la historia del pensamiento, a los grandes sistemas de la filosofía y la teoría social, versus la denominada sociografía, de corte empírico, asentado fuertemente en los datos, lo que definió dos posicionamientos que serían confrontados fuertemente décadas más tarde (Blanco 2006).

Esto se plasmó en el enfrentamiento entre el modelo científico y profesional de Gino Germani y el inicio de la carrera de sociología en la Universidad de Buenos Aires (UBA), opuesto a una sociología descriptiva y normativa, apartada del rigor metodológico y poco anclada en las discusiones internacionales de la sociología de aquella época. Esta última tendencia fue principalmente representada por Alfredo Poviña y sus discípulos en la Universidad Nacional de Córdoba (Bulcourf 2008b).

La vinculación entre los intelectuales y el peronismo marcó un hiato en este proceso de constitución de las ciencias sociales empíricas. Con la derrota del gobierno constitucional de Juan Domingo Perón se retomó este modelo, constituyéndose el lapso conocido como la edad de oro de la universidad argentina. No obstante, durante los años del justicialismo se va a producir un proceso modernizador, el cual contó con intelectuales que se encolumnaron en el proyecto. Dentro de estos pensadores es destacable la labor que realizó Arturo Enrique Sampay, el cual publicó la obra *Crítica al Estado Liberal Burgués* y su profusa obra *Teoría del Estado*. Más allá de ello, sería el encargado de la redacción de la Constitución del año 1949, presidiendo la Asamblea Constituyente.

En esa nueva Carta Magna se disponía como obligatoria la enseñanza de contenidos políticos y de identidad nacional en todos los estudios universitarios en la Argentina. En cumplimiento con lo dispuesto por esta norma, en el año 1952, se crea la carrera de Ciencias Políticas en la Universidad Nacional de Cuyo, fusionándose con la de administración pública creada el año anterior; con un fuerte contenido orientado hacia la gestión pública. Como menciona Guardamagna (2008), la finalidad que tenía la carrera de ciencia política y administración pública era la formación de un estamento dirigente de la vida política, dentro de la concepción de Sampay.

Bajo esta línea de argumentación, resalta la importancia de la creación del programa de Cuyo como parte del proceso de formación de cuadros administrativos y políticos para la función pública.<sup>7</sup> De este modo, queda claramente

---

<sup>7</sup> Guardamagna menciona que la carrera de Cuyo “retoma una definición de Estado, un Estado que debe jugar un papel sumamente importante que claramente no es el del abstencionismo y por ello la Alta Burocracia como parte de la clase política a la cual Weber hace referencia, deberá poseer cualidades especiales. En este sentido, dirá que para conducir el país hacia la realización de los objetivos establecidos por la Constitución reformada de 1949 será menester formar un estamento dirigente que incluya a los burócratas de ese Estado gestor del bien común que instaura la Constitución” (Guardamagna 2008: 6).

orientada dentro de lo que se puede denominar hoy en día capacitación para la función pública y no como la creación de un campo disciplinar tendiente a generar investigación empírica en la temática; similar a lo acontecido con la Escuela Libre de Ciencias Políticas creada para formar a la elite dirigente, en Francia.

Después del enfrentamiento sobre la educación superior en Argentina, que se plasmó en el lema “laica o libre”, se permitió a las universidades privadas emitir títulos habilitantes, con lo que comienza el proceso de expansión de estas. Las dos primeras universidades creadas a partir de institutos anteriores van a ser en 1956 dos universidades jesuitas: Universidad del Salvador y la Universidad Católica de Córdoba. La primera incluyó la Licenciatura en Ciencia Política dentro de sus primeros cursos, mientras que la segunda lo hace en 1960 (Bulcourf y Cardozo 2010b).

La Licenciatura de Ciencia Política de la Universidad del Salvador fue la primera de su tipo en una universidad privada. En su reforma curricular de mediados de la década de 1960 se establecen dos orientaciones importantes: 1) sociología (para los que pretendían una visión más analítica y académica) y 2) administración pública (para aquellos orientados al sector público). Posteriormente, se desprenden estas dos ramas como carreras independientes, aunque administración pública rápidamente es suspendida como tramo de licenciatura independiente. A partir de la segunda reforma curricular implementada por Carlos Floria en 1969, se termina de estructurar la primer carrera de la disciplina ciencia política “en sentido estricto” con un claro eje en ciencia política empírica (marcado por las materias sistemática de la ciencia política, teoría política y sistemas políticos comparados) y un eje metodológico (el que incluía metodología de la investigación, matemática, estadística y seminario de investigación) (Bulcourf y Jolias 2006).

En relación a la ciencia política brasileña resulta necesario destacar el papel que tuvieron dos instituciones en su desarrollo: La Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) y el Instituto Universitario de Investigaciones de Rio de Janeiro (IUPERJ).<sup>8</sup> Este proceso se encuentra muy vinculado al proceso de constitución del sistema de posgrado y a la matriz desarrollista de desarrollo económico que se consolida en la década de los años 60 en ese país.<sup>9</sup>

La Universidad de Minas Gerais permaneció en la órbita estadual hasta 1949, cuando experimentó una serie de reformas adoptando el nombre actual Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) en 1965; como parte de su ex-

---

<sup>8</sup> En el desarrollo de las ciencias sociales en Brasil tuvo un rol central la Escuela Libre de Sociología y Política creada como entidad asociada a la Universidad de San Pablo en 1933 bajo la dirección de Roberto Simonsen (Cardozo 2014a, y 2014b).

<sup>9</sup> Como sostiene Spina Forjaz “el despegue del proceso de institucionalización de la Ciencia Política en el país en los años 60 está vinculado a la constitución de un sistema de posgrado en la universidad brasileña, por un lado, y el establecimiento de agencias de fomento vinculadas a un sistema nacional de desarrollo científico y tecnológico, crecientemente vinculado a las políticas de planeamiento y desarrollo económico, por el otro.” (Spina Forjaz 1997: 37).

pansión y diversificación creó nuevas unidades y cursos. Renovando la oferta académica se comienza a dictar en 1966 la Maestría en Ciencia Política. En 1968, la Reforma Universitaria impuso una profunda alteración a la estructura orgánica de la UFMG. De esta reforma resultó el desdoblamiento de la antigua Facultad de Filosofía en varias facultades e institutos. Surgieron, así, la actual Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas, el Instituto de Ciencias Biológicas, el Instituto de Ciencias Exactas y sus respectivos ciclos básicos, el Instituto de Geociencias y las Facultades de Letras y de Educación. Es en este momento donde se crea el Departamento de Ciencia Política de donde pasa a depender el programa de Maestría en Ciencia Política que produjo el despegue de la disciplina en Brasil.

Spina Forjaz (1997) sigue la tesis planteada por Santos y Amorim Neto (2002), sosteniendo que el proceso de constitución de ciencia política estuvo condicionado por la gravitación del campo de las ciencias jurídicas y la sociología marxista, que le restaban autonomía al objeto de la ciencia política.<sup>10</sup> En 1969, la Universidad Cândido Mendes crea el Instituto de Investigaciones de Rio de Janeiro (IUPERJ) que incluyó dentro de su primera oferta académica la maestría en ciencia política. Esta institución se consolidó a mediados de la década del 1970 como un centro de investigación y enseñanza de punta en las ciencias sociales en el nivel de posgrado en el Brasil.

El derrotero de la institucionalización en la ciencia política brasileña fue llevado a cabo por los liderazgos de Wanderley Guilherme dos Santos en el IUPERJ y Fábio Wanderley Reis en la Universidad Federal de Minas Gerais, los cuales son figuras centrales en esa primera fase de la disciplina. “El Departamento de Ciencia Política de la Universidad Federal de Minas Gerais (DCP-UFGM) y el Instituto Universitario de Investigaciones de Rio de Janeiro, no por casualidad los cursos pioneros de posgrado en Ciencia Política; constituyen, a nuestro modo de ver, el núcleo central de la institucionalización de la disciplina en el Brasil. Fue un grupo de científicos políticos vinculados a esas instituciones que asumió el liderazgo académico de ese proceso” (Spina Forjaz 1997: 42).<sup>11</sup> Actualmente en Brasil encontramos 37 maestrías en el área de ciencia política y relaciones internacionales, de las cuales 31 son de corte académica y 6 de ellas profesionales, teniendo la denominación estricta de ciencia política 14 programas. En cuanto a los doctorados existen 17 en el área, siendo estrictamente 10 de ellos bajo la denominación de ciencia política (Cardozo 2014).

En México, se va dando un proceso similar al del resto de la región, experimentándose ese tránsito hacia la autonomización desde las otras ciencias

---

<sup>10</sup> Santos y Amorim Neto sostienen que “subyacente a la creación del máster en Ciencia Política, existía, entre el liderazgo intelectual vinculado a estos proyectos, una preocupación por la delimitación de las fronteras de su objeto. En este sentido, una disciplina y una escuela de pensamiento se levantaron en la condición de adversarios preferenciales: el derecho, por un lado, y la sociología marxista, por otro.” (Santos y Amorim Neto 2005: 102).

<sup>11</sup> Traducción de los autores.

sociales, con una especial atracción gravitatoria de la UNAM como centro de la producción de las ciencias sociales mexicanas, existiendo hacia 1970 únicamente cuatro centros que impartían cursos de grado en la disciplina. Así, “la ruta de formación de la Ciencia Política parte entonces de un desprendimiento de la ciencia jurídica define su vinculación concreta con la administración pública. El sello sintomático o prevaleciente es que, bajo la influencia de la UNAM, la mayoría de los programas abiertos por las universidades públicas y privadas desde 1951 hasta mediados de los años setenta del siglo pasado se hizo bajo el modelo de asociar el esquema de Ciencias Políticas y Administración Pública” (Alarcón Olguín 2010: 73).

México será el primer país de América Latina en la creación de una licenciatura cuya denominación será en un primero momento de ciencia política en la UNAM en el año 1951<sup>12</sup> (Gutiérrez 2009, 2010 y 2011); haciendo lo mismo, en 1964, la Universidad Iberoamericana, institución perteneciente a la Compañía de Jesús. Este es un rasgo muy interesante en coincidencia con la Argentina ya que se observa la importancia que han tenido los jesuitas en el desarrollo de las ciencias sociales latinoamericanas fomentando una concepción que articula la investigación científica y la formación de excelencia con la propia acción política y social. Junto al desarrollo de instituciones de educación superior, la Compañía promovió la creación de los denominados Centros de Investigación y Acción Social (CIAS) que se fueron desarrollando en América Latina teniendo una enorme incidencia principalmente en las décadas del sesenta y setenta.<sup>13</sup>

La primera etapa del desarrollo disciplinar en México corre de 1930 a 1950 e incluye los principales antecedentes que definen el proceso de institucionalización de la ciencia. La segunda, entre 1951 a 1970, se inicia con la creación del primer Programa Académico de la Licenciatura en Ciencia Política en el país, ofertada por una institución educativa, a través de la fundación de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales (ENCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 1951. Una vez puesto en marcha el primer Plan de Estudios en esta disciplina, el periodo se relaciona con tres actividades principales: la labor de una institución educa-

---

<sup>12</sup> La UNAM abre la licenciatura que se denominó Ciencias Políticas para 1951. Por una disputa dentro de la UNAM, la comunidad perteneciente a la escuela de economía impide la incorporación de la Administración Pública hasta el año 1958. Es importante resaltar el hecho de que la Administración Pública no fue integrada dentro de la estructura curricular en el inicio de los trabajos de la Escuela por la abierta resistencia de los economistas que defendían el derecho a discutir y reflexionar sobre los asuntos de la burocracia estatal, como lo refieren varios textos, por ejemplo, el de Sergio Colmenero, *Historia, presencia y conciencia. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1951–1991*, FCpyS-UNAM, México 1991.

<sup>13</sup> El estudio de esta temática se encuentra en pleno desarrollo a partir del otorgamiento de la beca ICALA-Alemania con la investigación inicial *La Compañía de Jesús y el desarrollo del pensamiento social en la Argentina durante la segunda mitad del siglo XX: entre la teoría y la acción social*. Uno de los futuros objetivos conjuntos de investigación de los autores de este trabajo es la profundización de esta temática y el análisis comparado dentro de los países de la región.



tiva para formar especialistas que puedan incorporarse al mercado laboral e iniciar el ejercicio profesional como politólogos; la creación de un grupo especializado de docentes que reflexionaran en torno a la realidad nacional e inauguran el trabajo de investigación en la disciplina; el diseño y puesta en circulación de un órgano para difundir las investigaciones que realizaban algunos académicos mexicanos y también de propagar algunas contribuciones de autores extranjeros.

La tercera etapa del proceso va de 1971 a 1990. Sumado a este proceso se adiciona la tensión entre el derecho y las ciencias sociales de corte marxista que en aquel entonces discutían la autonomía de la política y pregonaban el desarrollo de una visión totalizante de las ciencias sociales críticas. Se pueden encontrar dos momentos importantes de expansión de la disciplina, con la creación de las licenciaturas en el ITAM y el Colegio de México, la creación del programa del CIDE y del ITESM, dentro de la región metropolitana de la Ciudad de México. Así mismo, la transición democrática también repercutió en la agenda de investigación y desarrollo curricular, incorporando un enfoque más transdisciplinar y más apartado de la originaria relación con la administración pública.

Durante este lapso, aparecen los estudios de posgrado en ciencia política y se marcaría un punto de inflexión para la disciplina al consolidar no sólo un espacio de conocimiento propio, sino al incorporar la tarea de investigación como un área de reflexión y generación de conocimiento permanente. Durante estas dos décadas, a la ampliación de la oferta educativa se agrega la expansión de la misma a través de la creación de licenciaturas en casi todos los estados de la República Mexicana, lo cual impactó también en un crecimiento de la matrícula y en un franco momento de consolidación disciplinaria. En las postrimerías del nuevo siglo, la ciencia política mexicana adquiere retos distintos e innovadores que resultan básicos para afianzar su consolidación. Este hecho inaugura una cuarta etapa identificada por el indudable lugar que ocupa la disciplina en el campo de las ciencias sociales – muestra de ello es el número de investigadores nacionales incorporados al Sistema Nacional de Investigadores (SIN) (Gutiérrez y Valverde 2013).

En el nivel de grado, Brasil cuenta con 14 licenciaturas en ciencia política. Por el contrario, en Argentina hay una gran cantidad de programas de grado que llegan a los 35, de los cuales 15 se encuentran en la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores. La explicación a esa diferencia es porque, en Brasil, la ciencia política es una orientación en los cursos en ciencias sociales que se continúa en la maestría. A diferencia de ello, en Argentina, la ciencia política nace con las licenciaturas y presenta un desarrollo tardío en el posgrado. México es el país con la mayor cantidad de programas de grado en ciencia política de toda América Latina, contando con 87 cursos (Gutiérrez y Valverde 2013).

En lo que respecta a los posgrados, el escenario presenta una gran disparidad y heterogeneidad entre los países estudiados. En México encontramos que casi todos los doctorados tienen una perspectiva plural, siendo la ciencia política vista como una orientación. Del relevamiento realizado en el listado

del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) de la CONACYT, encontramos que bajo el nombre de ciencia política solamente hallamos la maestría en ciencia política del Colegio de México (evaluado M, es decir creación reciente) y el prestigioso doctorado de FLACSO-México en Investigación en Ciencias Sociales con mención en ciencia política (calificado D, es decir consolidado), receptor de una gran movilidad de estudiantes de toda la región. Por su parte, en la UNAM, se encuentra un Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, con cinco orientaciones, una de ellas en ciencia política.

La UAM ofrece una amplia variedad de doctorados, entre los que destaca la maestría en Estudios Políticos Sociales y el Doctorado en Ciencias Sociales con Orientación en Ciencia Política en específico, pero con la posibilidad de optar por materias que especialicen en la disciplina: un doctorado en ciencias sociales en Xochimilco, otro en Iztapalapa y uno reciente en Cuajimalpa; así también la Universidad Iberoamericana ofrece uno similar al de la UNAM. Fuera de la Ciudad de México está la Universidad de Guadalajara, con un doctorado en ciencias sociales con un enfoque más antropológico que sociológico, e incluso dónde la ciencia política casi no aparece.

En lo que respecta a Brasil, se invierte el patrón de todos los otros países, dado que hay un mayor número de posgrados en ciencia política que carreras de grado, reafirmando la idea que la formación como politólogo se realiza en la maestría y luego en el doctorado. Desde la creación de la primera Maestría en la Universidad Federal de Minas Gerais, hasta la reciente creación del curso en la Universidad Federal de Pelotas. Actualmente, hay 14 programas de Maestría en Ciencia Política en Brasil.

El organismo evaluador del posgrado – Coordinación de Evaluación y Perfeccionamiento de la Educación Superior (CAPES) tiene un gran poder regulatorio, con la capacidad de cerrar cursos, sometiendo a exigencias de acreditación muy fuertes, y solamente permite la creación de un doctorado con la consolidación de una maestría previa. En lo que respecta a la evaluación, con la nota máxima solamente existen los programas de la USP y el IUPERJ<sup>14</sup>, y seis con el concepto 6. En cuanto al doctorado, Brasil cuenta con 9 programas. Uno de los principales desafíos que presenta el país, el de la expansión a nivel geográfica, se advierte por una concentración de estos programas en la zona centro-sur del país, ya que, en el eje Minas-Rio de Janeiro-San Pablo, de las 14 maestrías y de los 9 doctorados, 6 están en esta región.

En Argentina, actualmente existen 9 doctorados y 8 maestrías específicas en ciencia política. La diferencia que hay entre Brasil y Argentina, con la excepción de la Universidad Torcuato Di Tella, es que los programas de doc-

### **El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada**

Pablo Bulcourf  
Enrique Gutiérrez Márquez  
Nelson Cardozo

---

<sup>14</sup> En lo que respecta al programa del IUPERJ en Río de Janeiro, uno de los más importantes de América Latina, en 2010 se produjo una masiva migración del cuerpo de profesores hacia la Universidad Estadual de Rio de Janeiro como producto de un conflicto laboral. No obstante ello, la institución mantuvo la nota en base al desempeño pasado, pero no refleja la composición del nuevo programa en base a los nuevos profesores.

torado y maestría no tienen articulación. Esto es por la naturaleza de la evaluación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) que no exige que una universidad dicte una maestría para crear un doctorado, sino que evalúa solamente a pedido de los programas. En este sentido, no tiene ningún poder para impedir el dictado de maestrías o doctorados, siendo el único límite la cantidad de inscriptos para poder seguir manteniendo su oferta.

## La construcción de redes

Uno de los puntos donde convergen los científicos sociales son las llamadas redes; esto se traduce en las asociaciones académicas de ciencia política a nivel nacional. En 1957, se creó la Asociación Argentina de Ciencia Política (AAP), presidida por Segundo Linares Quintana, el director de los Institutos de Derecho Público en la Facultad de Derecho en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de la Plata. No obstante su sesgo jurista, esta institución contribuyó en la consolidación de la ciencia política. En este sentido, se retomó la antigua “Revista Argentina de Ciencias Políticas”, editando cuatro números de la revista.<sup>15</sup> La continuadora como miembro de la IPSA es la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), que fue la red que aglutinó a los estudiosos de la política frente al rechazo de una incorporación masiva de estos por parte de la AAP en el año 1982.

En 1991, se llevó a cabo el Congreso Internacional de Ciencia Política que contó con 1400 participantes de 55 países, con más de 500 miembros de pleno derecho (socios graduados). Desde 1993, se desarrollan los Congresos Nacionales de Ciencia Política que se han transformado en el principal acontecimiento institucional de la disciplina en Argentina. En la última y undécima edición del mismo, celebrada en la Ciudad de Paraná, se ha contado con asistentes y ponentes de otros países, lo cual fue fomentado por la asociación al efectuar la convocatoria en portugués y definir que los idiomas del congreso sean el castellano, portugués e inglés. Otro aspecto interesante es que desde el año 2001 se permite la presentación de trabajos por parte de los alumnos, mostrando un crecimiento sostenido del número de participantes esta sección. Así mismo, los estudiantes de grado pueden sumarse a la sociedad como miembros adherentes, lo cual ha hecho crecer en términos cuantitativos a la institución en los últimos años, consolidando y profesionalizando la disciplina con un criterio federal. Cabe mencionarse la existencia de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), orientada hacia el desarrollo específico de esta área y en donde convergen tanto especialistas aca-

---

<sup>15</sup> La “Revista Argentina de Ciencias Políticas” fue creada en 1910 por Rodolfo Rivarola, siendo una publicación periódica de carácter bimestral; continuó su aparición ininterrumpida hasta 1928 (Bulcourn y D’Alessandro 2003).

démicos como así también expertos y administrados gubernamentales, realizando sus encuentros también de forma bienal. En los últimos años ha surgido la Asociación Nacional de Politólogos (ANAP), de sesgo más profesionalista y con la construcción de una fuerte red federal.

La ciencia política brasileña confluyó en un primer momento en la ANPOCS, que es una asociación creada en 1977 para aglutinar y representar centros de investigación y programas de postgrado que actúan en el campo de las ciencias sociales. Con una participación inicial de catorce centros o programas, actualmente cuenta con 61 instituciones afiliadas que actúan en el área de la sociología, antropología y ciencia política. Al contrario de otras asociaciones científicas, ANPOCS afilia socios institucionales y no investigadores individuales. Como parte del proceso de autonomización, en el año 1986, se creó la Asociación Brasileña de Ciencia Política (ABCP), representante del país ante la IPSA que nuclea a los profesionales de ciencia política y estudiantes de posgrado de Brasil.

Si bien fue creada en 1986, su funcionamiento se reactivó en 1996, contando hoy con cerca de 500 socios, aproximadamente. Su encuentro nacional es realizado cada dos años. Además, la asociación promueve, apoya y participa con regularidad en eventos científicos diversos. La ABCP tiene estipuladas tres categorías de socios: a) socios efectivos – maestrados o doctores que posean título equivalente o la más elevada en ciencia política mediante requerimiento de la directoría; b) socios estudiantes, alumnos regularmente matriculados en programas de posgrado *strictu sensu* en el área de ciencia política; y c) socios eméritos, personas que hayan dado una contribución significativa para el área, mediante propuesta presentada por tres socios efectivos, evaluada por la directoría y aprobada por la asamblea general. La asociación ha realizado a la fecha 9 congresos nacionales, habiéndose realizado el último en la ciudad de Brasilia.

Un singular escenario presentan las asociaciones profesionales en el país azteca. Contrariamente al proceso más corriente, que va de asociaciones de ciencias sociales, luego de ciencia política, para luego establecer núcleos por área, en el caso referido vemos que el proceso se dio de manera particular. Aunque existen dos referentes históricos con el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública fundado en 1974, reconocido principalmente por los administradores públicos, y la primera y original Asociación Mexicana de Ciencia Política fundada por Dr. Enrique González Pedrero en el año de 1980, las asociaciones mexicanas de la disciplina tardaron muchos años en madurar.

Paralelamente a éste proceso, podemos observar que para 1967 se crea la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales como un grupo académico sobre esta temática, gracias a la iniciativa del destacado internacionalista Modesto Seara Vázquez. En 1998, se crea la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE)<sup>16</sup>, con antecedente en el Grupo Especializado en Estudios Electorales del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales (COMECESO) fundado

### El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada

Pablo Bulcourf  
Enrique Gutiérrez Márquez  
Nelson Cardozo

---

<sup>16</sup> Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, más información disponible en: [www.somee.org.mx](http://www.somee.org.mx)

en 1986. Esta asociación realiza la “Revista Mexicana de Estudios Electorales y el Encuentro Nacional de Estudios Electorales”, de manera ininterrumpida desde el año 1989 en forma anual. Otra asociación que vale la pena destacar es la Mexicana de Estudios Parlamentarios, que reúne a un destacado grupo de académicos e intelectuales de diferentes universidades de todo el país.

No obstante ese amplio desarrollo, no será sino hasta el año 2012 que se constituye el Consejo Mexicano de Investigación en Ciencia Política (COMICIP) que, sin duda, recupera los esfuerzos disciplinarios más importantes, tanto el del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, como el de la original Asociación Mexicana de Ciencia Política fundada por González Pedrero, con la incorporación en sus filas de los más destacados investigadores y académicos de las universidades más importantes y con el mayor prestigio y presencia en todo el país. En ese mismo año se crea también otra asociación llamada AMECIP que para el 2013 realizó el primer congreso de esta asociación

**Tabla 2.**  
Asociaciones profesionales  
de ciencia política en los  
países estudiados

Aspecto	Argentina	Brasil	México
Nombre de la Asociación	Asociación Argentina de Análisis Político (SAAP)  (Existen también otras dos asociaciones para considerar, la Asociación Nacional de Politólogos ANAP y la Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública AAEAP)	Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)  (Existe también la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Ciencias Sociales ANPOCS)	Consejo Mexicano de Investigación en Ciencia Política (COMICIP) Y Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP)  (Existe también la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales SOME)
Año de creación	1983	1986	2010
Publicación oficial	Revista SAAP Boletín SAAP	Brazilian Political Science Review (virtual)	Revista AMECIP
Cantidad de Congresos realizados	11	9	2 (realizados por AMECIP)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las diversas asociaciones.

en la ciudad de Guanajuato y su segundo evento en 2014 logrando su incorporación plena en la IPSA en este mismo año. Por su parte, el COMICIP realizó una serie de eventos y jornadas académicas más específicas, con expertos nacionales e internacionales, en varios estados de la República mexicana, entre los que destacan los eventos realizados con el comité de investigación número 33 de la International Political Science Association (IPSA), la Universidad de Colima, la Universidad Iberoamericana y la UNAM, entre otros.

**El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada**

Pablo Bulcourf  
Enrique Gutiérrez Márquez  
Nelson Cardozo

## **El desarrollo de la investigación institucionalizada**

En los casos estudiados han tenido una especial relevancia para el desarrollo de la disciplina los centros de investigación privados, sirviendo como un refugio frente a la expulsión del ámbito estatal que trajeron aparejadas las interrupciones institucionales en los países de la región (Bulcourf y D' Alessandro 2003; y Spina Forjaz 1997). De esta pauta se puede señalar que el caso mexicano constituye una excepción, dado que el gobierno del PRI fomentó el desarrollo de las ciencias sociales durante el siglo XX. El clima anticientífico fue una faceta más de la Doctrina de la Seguridad Nacional, en donde las ciencias sociales eran vehículos privilegiados para traer “ideas subversivas”, bajo concepciones teóricas muy diversas.

Sin embargo, en el caso argentino, se mantendrá un florecimiento del mercado editorial representado por la editorial Paidós y EUDEBA en un primer momento, seguido por el Centro Editor de América Latina (CEAL) y el Grupo Editor Latinoamericano. El Instituto Torcuato Di Tella, fundado en 1958, que concentró el mayor número de especialistas hasta el advenimiento de la democracia en 1983, para el caso de Argentina; como así también el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES); el Centro de Investigación en Ciencias Sociales (CICS) de la Fundación Bariloche o el Instituto de Desarrollo Económico (IDES) que publica la revista con el mismo nombre desde el año 1958, siendo la publicación científica con mayor continuidad del país. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en su sede argentina ha sido la institución pionera en la formación de posgrado en la década de 1970.

Por su parte, en el caso brasileño, el desarrollo de la ciencia política en la década de 1960 estuvo muy ligado al financiamiento de agencias internacionales, entre las que tuvo un papel muy relevante la Fundación Ford, la cual fue y en algunos casos continua siendo, el soporte financiero de algunos de los principales emprendimientos en el área: El Instituto Universitario de Investigaciones de Rio de Janeiro, el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Federal de Minas Gerais; el CEBRAP, el CEDEC y el IDESP. El financiamiento estadounidense fue un intento de establecer una ciencia política de orientación pronorteamericana. Esa tesis ve el surgimiento de la politología como un proceso de formación de una elite intelectual capaz de influenciar las políticas públicas.

En el caso brasileño, el proceso de “modernización conservadora” postuló un nuevo papel del Estado y para entender esa nueva esfera de actuación fue precisa la realización de estudios sobre la teoría del Estado. A razón de ello, las ciencias sociales se apartaron de la matriz norteamericana y francesa, atendiendo a cuestiones como el fundamento de la organización estatal, y volvió la atención de la academia brasileña hacia autores como Gramsci y Poulantzas, desligándose del paradigma funcionalista de la sociología norteamericana.

La diástole de la dictadura que se vivió a partir de la década de 1970 en el Brasil y “los resultados electorales de 1974 vieron movilizarse a la comunidad académica y, desde entonces, la investigación y publicación sobre instituciones políticas pasaron a constituir parte sustancial de la producción académica de la ciencia política”<sup>17</sup> (De Lima Jr, 1999: 20). La vuelta a la democracia desde mediados de los años 80, significó el restablecimiento de las instituciones democráticas y republicanas, instalando el sistema básico de elecciones libres y competitivas, que permitió crear el clima de libertades necesarias para el desarrollo de la actividad científica. Esto implicó el inicio de un crecimiento continuo hasta nuestros días de la actividad politológica en la región. Tanto en Brasil, Argentina, Uruguay como en Chile, en este momento se inicia un proceso gradual de institucionalización y profesionalización de la disciplina.

En México se encuentran centros de importancia, donde sigue teniendo todavía una gran densidad la UNAM, seguida por el Colegio de México; destacándose también el CIDE, el INAP, la UAM, la IBERO y la FLACSO México, la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales- un desprendimiento del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, entre diversos centros localizados en las universidades estatales. Sin lugar a dudas, México ha representado en los últimos cincuenta años el centro más destacado de desarrollo de las ciencias sociales latinoamericanas, centrado principalmente en la sociología y en la antropología. A pesar de esto, en los años recientes, principalmente a partir de la vuelta de varios estudiantes de posgrado que realizaron sus estudios en los EEUU y Europa, la ciencia política ha tomado una fuerte autonomía y vitalidad.

## Las figuras de la ciencia política

Desde mediados de la década de 1950 se empiezan a consolidar las ciencias sociales latinoamericanas con una impronta científica bajo la teoría de modernización, primero y con una respuesta crítica a sus postulados, a partir de los trabajos pioneros de Florestan Fernandes, Octavio Ianni y Fernando Henrique Cardoso en el Brasil; Gino Germani, Alfredo Poviña y Torcuato Di Tella en Argentina; Aldo Solari, Carlos Real de Asúa y Alberto Real en Uruguay; Pablo González Casanova y José Medina Echavarría en México; Manuel Garretón en

---

<sup>17</sup> Traducción de los autores.

Chile, que constituyen un claro ejemplo de institucionalización que marca un esplendor de las ciencias sociales latinoamericanas (Bulcourn y Caplan 2011).

Gradualmente, comienzan a destacarse estudios políticos de científicos sociales argentinos, en donde tienen especial trascendencia la obra de Germani sobre los procesos de modernización en América Latina, seguido por otros investigadores, como Torcuato Di Tella y Darío Cantón. En lo que respecta a la ciencia política, Guillermo O'Donnell publica su libro *Modernización y autoritarismo* en el año 1972, tanto en inglés como en castellano, lo que lo convierte en el principal latinoamericanista que discutió las hipótesis "optimistas" de la teoría de modernización. O'Donnell llegó a ser presidente de la International Political Science Association (IPSA). En esta etapa tuvieron una gran relevancia Marcos Kaplan, José Nun y Marcelo Cavarozzi, además del rosarino Juan Carlos Puig, dentro de los estudios internacionalistas.

Entre los politólogos e internacionalistas argentinos que constituyen una referencia en el ámbito, podemos citar a Carlos Strasser, Oscar Oszlak, Carlos Escudé, Ernesto Laclau, Atilio Borón, José Nun, Natalio Botana, Liliana De Riz, Carlos Acuña, Bruno Bologna, Arturo Fernández, Eugenio Kvaternik, Roberto Russell, Catalina Smulovitz, Juan Tokatlian, Vicente Palermo, Gladys Lechini, Miryam Colacrai, Norberto Consani, Luis Aznar, Carlos Pérez Llana, José Paradiso, Aldo Isuani, Emilio Tenti Fanfani, Ana María Mustapic, Nélica Archenti, María de los Angeles Yannuzzi, Cristina Díaz, Daniel García Delgado, Isidoro Cheresky, Ernesto López, Enrique Aguilar, Julio Pinto, Alejandro Simonoff, Andrés Fontana, Mabel Thwaites Rey, Susana Villavicencio, Delia De La Torre, Néstor Legnani, Walter Cueto, Emilio Saguir, Mirta Guery, Susana Bonetto, Marcelo Camusso, Mónica de Corradi, Eduardo Salas, Amelia Barreda, Alberto Bonifacio, Nélica Perrona, Mercedes Kerz, María Cristina Menéndez, Raúl Arlotti, Guillermo Schweinheim, y Eduardo Arnoletto, como algunos nombres destacados.

En el caso de Brasil, el surgimiento de la ciencia política estuvo muy vinculado a las figuras de Wanderley Guilherme dos Santos y Fábio Wanderley Reis, con nombres tales como Bolívar Lamounier, Antonio Otávio Cintra, Simon Schwartzman, Amaury de Souza, Élcio Saraiva, Vinicius Caldeira Brandt, Edmundo Campos Coelho, Ivan Ribeiro, Francisco Weffort, Herbert José de Souza, Eli Diniz, Olavo Brasil de Lima Jr., Renato Boschi, Teotônio dos Santos, Maurício Cadaval. La principal característica de este grupo de investigadores era que rechazaban el paradigma de las ciencias sociales marxistas que desde mediados de la década de 1960 se tornó hegemónico, sobre todo en la sociología. Esto último se plasmó en los seminarios organizados por Fernando Henrique Cardoso, que nuclearon a jóvenes investigadores de la sociología, tales como Octávio Ianni, Juarez Brandão Lopes, Ruth Cardoso, Leôncio Martins Rodrigues, Fernando Novais, Paulo Singer, Bento Prado Júnior e Roberto Schwarz.

En los últimos años, muchos investigadores se volvieron relevantes tanto en su propio país como en el extranjero: vale la pena destacar a Argelina

#### **El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada**

Pablo Bulcourn  
Enrique Gutiérrez Márquez  
Nelson Cardozo



Cheibub Figueiredo, José Álvaro Moises, Fabiano Santos, Jairo Nicolau, Regina Soares de Lima, Gláucio Soares, Miriam Saraiva, Octávio Amorim Neto, Sérgio Abranches, Luiz Bresser Pereira, Marcus Melo, André Marengo dos Santos, Williams Gonçalves, Clóvis Brigagão, Raquel Meneguello, Lucio Renno, María Herminia Taveres de Almeida, Leticia Pinheiro, Héctor Luis Saint-Pierre y Shiguenoli Miyamoto.

Entre los precursores de la disciplina en México es importante citar a Lucio Medieta y Núñez, Emilio Rabasa Estebanell, Raúl Carrancá y Trujillo, Manuel Germán Parra, y sus discípulos Enrique González Pedrero, Horacio Labastida, Francisco López Cámara, y Víctor Flores Olea. Las figuras destacadas de este período son Pablo González Casanova y Raúl Cardiel Reyes. El primer egresado de la carrera de la UNAM fue Moisés Ochoa Campos. A esta primera generación le sucedieron un conjunto de estudiosos, como Daniel Cosío Villegas, y sus seguidores: Moisés González Navarro, Enrique Krauze, Héctor Aguilar Camín, Vicente Fuentes Díaz, Octavio, Rodríguez Araujo, Daniel Moreno, Silvia Gómez Tagle, Jean Meyer, Luis Medina Peña, Gastón García Cantú, Arnaldo Córdova, Adolfo Gilly, y Javier García Diego. En nuestros días se pueden mencionar algunos destacados colegas como, Luis Aguilar Villanueva, Jacqueline Peschard, Francisco José Paoli Bolio, Luis Javier Garrido, Alberto Aziz Nassif, José Woldenberg, Rosa María Mirón Lince, Francisco Revelles Vázquez, Esperanza Palma, Gustavo Emmerich (recientemente fallecido), Guadalupe Pacheco, Andreas Schedler, José Antonio Crespo, Irma Méndez de Hoyos. A partir de la década de 1990 sobresalen personas como Luisa Béjar Algazi, Benito Nasif, María Amparo César, Luis Carlos Ugalde, Raúl Trejo, Ricardo de La Peña, Julia Isabel Flores, Francisco Abundis, Judit Bokser, José Luis Hoyo, Enrique Suárez Iñíguez, Fernando Castañeda, Nora Rabotnikof, José Luis Orozco, Joy Langston, Alejandro Moreno, Lorenzo Córdoba, Eric Magar y Gina Zabłudovsky.

## Las principales obras

La obra de Guillermo O'Donnell es, sin duda, la que más impacto ha tenido tanto en la Argentina como en América Latina; junto con *Modernización y autoritarismo*, el *Estado Burocrático-Autoritario*, y su participación como compilador en los famosos cuatro volúmenes de *Transiciones*. Tres libros continuaron compilando los aportes de O'Donnell: *Contrapuntos*, *Disonancias y Catacumbas*. En materia de relaciones internacionales, la labor de Carlos Escudé constituye uno de los mayores aportes de las ciencias sociales latinoamericanas al estudio de los fenómenos internacionales dado que creó una de las teorías críticas en la temática, su realismo periférico, expresado tanto en su libro homónimo como en *El realismo de los Estados débiles*. Dos libros han combinado la ciencia política con la dimensión histórica en la comprensión del proceso de construcción estatal, *El orden conservador* de Natalio Bota-

na y *La formación del Estado argentino* de Oscar Oszlak. Debemos también mencionar el trabajo de Marcelo Cavarozzi *Democracia y autoritarismo* y la compilación de Carlos Acuña *La matriz política argentina*. Desde un enfoque fuertemente interdisciplinario sobresale el libro conjunto de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe *Hegemonía y estrategia socialista*; y más recientemente del primero *La razón populista*.

Entre las principales obras producidas en México podemos mencionar, a modo de ejemplo, *La democracia en México* de Pablo González Casanova, *El Sistema Político Mexicano* de Daniel Cosío Villegas y *La politización del niño mexicano*, de Rafael Segovia; así como obras de alcance histórico como *La ideología de la Revolución Mexicana* de Arnaldo Córdova y *La Revolución Interrumpida* de Adolfo Gilly; escritos que orientan una ruta de trabajos tanto en la vertiente sociohistórica, empírica y de análisis institucional, como los campos principales cultivados en el país.

Dentro de los libros más importantes de la ciencia política brasileña están los trabajos de Olavo Lima Júnior con su estudio *Partidos Políticos no Brasil: A experiência federal e regional: 1945–1964*, publicado en el año 1983; la obra de Bolívar Lamounier y Fernando Cardoso *Os partidos e as eleições no Brasil*, de 1975; *Sociedade e política no Brasil* de Gláucio Soares; *Que Brasil é este* de Wanderley Guilherme dos Santos; *Elites industriais e democracia* de Renato Boschi; y *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil* de Luíz Bresser Pereira.

Dentro del terreno de las revistas científicas, México ha sido la “decana” en la realización de revistas periódicas de ciencias sociales con la *Revista Mexicana de Sociología*, una referencia indiscutida en este campo producida por la UNAM. En este mismo rubro, con un sentido generalista y amplio, se ha destacado en la Argentina *Desarrollo Económico* y la revista *Dados* en Brasil; la primera publicada por el IDES y la segunda por el IUPERJ.

En el ámbito de la ciencia política en sentido más estricto se destacan en México las revistas: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, *Política y Cultura*, *Andamios*, *Convergencia*, *Estudios Sociales*, *Gestión y Política Pública*, *Perfiles Latinoamericanos* y *Metapolítica*.

A inicios de la década de 1990, surgieron en Argentina revistas de la especialidad, algunas de las cuales logran consolidarse en la década pasada, entre las que se encuentran *PostData*, *Studia Politicae*, *El Debate Político*, *Revista Argentina de Ciencia Política*, *Temas y Debates*, *El Príncipe*, *Colección*, *Política y Gestión*, *Reflex*, *Nuevo Espacio Público*. La revista *PostData* ha sido la primera que ingresó al núcleo básico de revistas del CONICET, regulado por el CAICYT, y fue ideada a fines de 1996 como una manifestación de la necesidad de articular el espectro científico académico de la ciencia política argentina en dos niveles.

La dirección de la Asociación Brasileña de Ciencia Política decidió crear una revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales titulada *Brazilian Political Science Review* (editada en idioma inglés), que circula solamente en formato electrónico y se presenta como una revista internacional. Otras pu-

**El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada**

Pablo Bulcourf  
Enrique Gutiérrez Márquez  
Nelson Cardozo

Publicaciones destacadas son: la *Revista Brasileira de Ciências Sociais* y *Contexto Internacional*. La *Revista de Sociología e Política* es una publicación semestral del área de Ciencia Política del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Paraná, destacándose también la *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (RBCS), publicada desde 1986, por la Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS).

## Entre interrogantes y conclusiones parciales

A comienzo de los años 80 empiezan procesos de crecimiento sostenido en las ciencias sociales, entre las cuales se destacó la ciencia política, sobre todo, bajo el paradigma de la transitología. En Argentina, Brasil y México es donde cuantitativamente se ha desarrollado más la disciplina: en los tres países hay asociaciones profesionales integradas a la IPSA, realizan encuentros periódicos nacionales y hay varias revistas específicas de ciencia política. No obstante, resulta posible destacar algunas diferencias entre los casos estudiados. Posiblemente, la relación entre el campo académico y la dinámica política sea uno de los elementos más importantes a tener en cuenta. En México, la continuidad del PRI en el poder permitió la existencia de un modelo de reclutamiento político de corte civil, sin intervención militar, el cual se sustentaba ideológicamente en un ideario que pretendía ser “progresista” y “revolucionario”, dando cabida y fomentando a los intelectuales. De hecho, México fue el país que más recibió exiliados pertenecientes a las ciencias sociales durante los períodos de dictaduras cívico-militares, en gran parte de los países de la región; por esta razón, en este caso hubo una enorme continuidad en el desarrollo de las ciencias sociales desde la década de los años 50, destacándose un proceso de autonomización paulatino de la ciencia política desde los años mencionados.

En Brasil, la ciencia política nació y se desarrolló en el posgrado como un área de especialización dentro de las ciencias sociales. Ese hecho también se vio en la tardía creación de la ABCP en 1986, lo que demuestra que la ANPOCS fue un espacio multidisciplinar de las ciencias sociales donde convivían la sociología, la antropología y la ciencia política. La dictadura militar, instaurada a partir de 1964, tuvo una orientación conservadora, pero modernizadora, fomentando la creación de universidades. Si bien existió una restricción de corte teórico-ideológico, disciplinas como la sociología se pudieron ir desarrollando. La autonomización del campo de la ciencia política se fue gestando en parte como producto de la constitución de una masa crítica de politólogos que rechazaban tanto el paradigma marxista como los estudios jurídicos, constituyéndose una disciplina independiente. Sin embargo, Reis plantea que no hay datos concluyentes para poder afirmar tal hipótesis, siendo prueba de ello los estudios críticos de la teoría de la modernización (Reis 2002). Desde la década de los años 60, la sociología política gozó de mucha relevancia dentro

de las explicaciones a cuestiones centrales, tales como el desarrollo político y el Estado burocrático autoritario, sobre todo en Brasil y Argentina.

En un plano teórico, es muy interesante ver que cierta “autonomización” de la ciencia política estuvo vinculada tanto a su desprendimiento y desvinculación con el derecho y las visiones formalistas, como así también con el predominio de las concepciones marxistas prevalecientes en las ciencias sociales en la década de los años 60 más proclives hacia la sociología. La necesidad de explicar los procesos de transición democrática y la constitución de los sistemas de partidos y los sistemas electorales encontraron mayor “afinidad” con las vertientes del pluralismo norteamericano que con las perspectivas clasistas. A su vez, la influencia dirigencial es mucho más notoria en los estudios sobre el Estado, las burocracias públicas y las políticas públicas (Alford y Friedland 1991; y Bulcourf y Vazquez 2004). En este sentido, en los países con varias ofertas de grado y posgrado, se puede observar cierto “clivaje teórico-ideológico-metodológico” en donde ciertas instituciones de gestión privada suelen tener una orientación más hacia posiciones de “derecha” y en las universidades de gestión pública se observa una mayor pluralidad, en donde el marxismo y sus derivados siguen presentes, aunque esto no debe analizarse en esquemas rígidos o dicotómicos (Almond 1999; Bulcourf y Cardozo 2009).

El caso argentino y mexicano parecen ser, paradójicamente, opuestos al brasileño: se presencia una profusión de licenciaturas, 35 y 87 respectivamente, frente a un número limitado en Brasil – 14. Por el contrario, a nivel del posgrado, presentan una simetría en término del número de los programas. Esto muestra que el recorrido que siguen los científicos políticos argentinos y mexicanos es diferente al que siguen sus colegas de Brasil. Primero hacen la licenciatura, para seguir luego en alguna área de especialización dentro de la ciencia política (administración pública, relaciones internacionales u opinión pública). En Brasil, el recorrido de los politólogos es el opuesto: se gradúan en ciencias sociales e inician su carrera académica en una maestría en ciencia política, siguiendo después el doctorado.

Los países presentan fuertes disparidades territoriales en términos de oferta académica. En Brasil, la ciencia política se concentra fuertemente en el eje Rio de Janeiro-Minas Gerais-San Pablo, y en Argentina está localizada en la capital y la región de Córdoba y el Litoral. Esa asimetría es todavía mayor en el posgrado donde el peso de la Ciudad de Buenos Aires es indiscutible, ya que concentra dos tercios de las maestrías y doctorados.

México presenta el desarrollo más grande a nivel de estudios de grado, distribuido territorialmente dado por la gran cantidad de programas de ciencia política en todo el país (87), tendencia inicial fuertemente vinculada a concebir a la ciencia política en relación a la administración pública. Los estudios de posgrado se presentan bajo una concepción fuertemente interdisciplinaria, similar a universidades públicas de Argentina, como es el caso de la Universidad de Buenos Aires. Por otro lado, la continuidad de la comunidad científica-académica de las ciencias sociales mexicanas ha sido la más perdu-

#### **El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada**

Pablo Bulcourf  
Enrique Gutiérrez Márquez  
Nelson Cardozo

rable de América Latina, aunque han prevalecido disciplinas como la sociología y antropología más que la ciencia política. El margen de autonomía y la pluralidad de voces en México permitieron que se constituya en un foco de confluencia de las ciencias sociales durante los años de las dictaduras militares en gran parte de los países de la región, lo que constituyó el principal centro de aglutinamiento de científicos sociales e intelectuales.

Otro aspecto destacable son las características de las publicaciones científicas. En Argentina y México tenemos una presencia mayor de revistas académicas de ciencia política, mientras que en el caso brasileño el espacio editorial se encuentra compartido con el resto de las otras ciencias sociales (*Politica e Sociologia, Dados, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Lua Nova*), siendo creada en el año 2007 la *Brazilian Political Science Review* como un producto para la academia politológica internacional más que para el propio Brasil.

Argentina es el país que ha desarrollado los congresos con mayor número de participantes de la región en términos comparativos. En el caso brasileño son aplicados estrictos controles de calidad a la hora de evaluar la presentación de trabajos que lleva a la reducción del número de trabajos debatidos en los encuentros, mediante la aplicación de un referato más estricto a los resúmenes presentados.

El caso mexicano es muy particular en relación a las asociaciones de ciencia política, dado que se han desarrollado primeramente grupos vinculados a áreas temáticas que los que nuclea al conjunto de los politólogos, como la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales o la Asociación de Estudios Legislativos.

La democracia ha traído un desarrollo, institucionalización y profesionalización mayor de la disciplina, no obstante lo cual hay un largo camino por recorrer. Sobre todo en la creación de revistas especializadas, desarrollo del posgrado y reconocimiento social de la disciplina. Cabe destacar que una “red de redes” es la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política” (ALACIP), principalmente por la labor tesonera de Manuel Alcántara Sáez, su inspirador y creador junto al trabajo posterior de Glaucio Soares y Mariana Llanos, quien lo ha sucedido al frente de la asociación. La transferencia de la Secretaría Ejecutiva a Brasil y sus congresos posteriores en Buenos Aires, Quito y Bogotá demuestran la creciente internalización que está teniendo la ciencia política latinoamericana, lo que se expresa principalmente en las actividades que realizan la mayoría de los Grupos de Investigación.

Uno de los debates más interesantes que podemos plantear es la relación entre este “crecimiento” de indicadores ampliamente cuantificables y un “desarrollo” real del campo disciplinar. Las enormes asimetrías existentes dentro de la ciencia política latinoamericana hacia adentro de cada uno de sus territorios expresa también una enorme desigualdad cognitiva que reedita una relación “centro-periferia”. El déficit de calidad institucional existente en materia de instituciones políticas (corrupción, independencia de poderes, mecanismos de control y convivencia del poder político con el crimen internacional transnacionalizado) son también un desafío hacia la propia ciencia política ya que

expresa una enorme incapacidad en la transferencia de conocimientos para mejorar a estas instituciones. Esto, a su vez, no debe dejar de contemplarse en una interpretación más amplia de las relaciones entre Estado y sociedad, donde los países abordados siguen expresando sociedades con gran parte de su población en estado de pobreza y bajo la línea de necesidades básicas satisfechas, con enormes desigualdades socioeconómicas. Cabe la pregunta por el rol que ha tenido la ciencia política, tanto en la reproducción de este esquema, como así también en su colaboración para superarlas.

Por otra parte, el propio estudio sobre la historia, desarrollo y enseñanza de la ciencia política necesita una autorreflexión crítica y constructiva ya que sus resultados no son inocentes, generan un impacto en la forma con la cual reconstruimos nuestra propia historia, donde aparecen determinadas voces y otras son acalladas o ignoradas. Es necesario preguntarnos por los presupuestos básicos subyacentes que condicionan y orientan el desarrollo disciplinar y sus propias consecuencias políticas dentro y fuera de la comunidad científico-académica. Es necesario un estudio más profundo de la “política de la ciencia política”, como ha expresado en varias oportunidades Paulo Ravecca, lo cual nos lleva a preguntarnos sobre los complejos mecanismos de construcción del prestigio, el otorgamiento del presupuesto de investigación y la construcción de la propia agenda, los sistemas de incentivos y las becas que son otorgadas bajo el nombre de la “neutralidad del campo del saber y el conocimiento” (Ravecca 2010 y 2014). La manera en la que armamos el “rompecabezas” de la disciplina nos presenta mapas interpretativos muy disímiles y con enormes consecuencias dentro y fuera del propio campo (Fernández Ramil y Grebe Ramírez 2010). Necesitamos incorporar los aportes de la epistemología, la historia de la ciencia y la sociología del conocimiento en nuestros estudios para dar un paso hacia adelante en la comprensión de nuestra comunidad que amplíe los estudios orientados por una “descripción cuantitativa densa” de algunos indicadores bibliométricos de crecimiento. Es imperioso orientar nuestros quehaceres con una base historiográfica seria, ya que los datos no emanan de la “realidad” sino que son reconstrucciones siempre parciales con una enorme carga teórica e ideológica. Por esta razón es necesaria una constante “vigilancia epistemológica” sobre nuestro trabajo y afirmaciones. Este pequeño artículo es, simplemente, una invitación a preguntarnos sobre nuestra propia práctica, sobre nuestra historia, ese es el desafío.

**El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada**

Pablo Bulcourf  
Enrique Gutiérrez Márquez  
Nelson Cardozo

## Bibliografía

- Alarcón Olguín V. (2011), *La ciencia política en México: trayectorias y retos de su enseñanza*, Editorial Torres y Asociados, México.
- Alford R. y Firedland R. (1991), *Los poderes de la teoría*, Manantial, Buenos Aires.
- Almond G. (1999), *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica.

## Artículos y ensayos

- Altman D. (2005), *La institucionalización de la ciencia política en Chile y América Latina: una mirada desde el sur*, "Revista de Ciencia Política", vol. 25, no 1, pp. 3–15.
- Altman D. (2011), *Where is Knowledge Generated? On the Productivity and Impact of Political Science Departments in Latin America*, "European Political Science", vol. 11, no 1, pp. 71–87.
- Blanco A. (2006), *Razón y Modernidad. Gino Germani y la sociología en la Argentina*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Barrientos del Monte F. (2014), *Buscando una identidad. Breve historia de la Ciencia Política en América Latina*, Fontamara-UG, México.
- Bourdieu P. (2003), *Campo de poder, campo intelectual*, Cuadrata, Buenos Aires.
- Bourdieu P. (2008), *Homo academicus*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Bulcourn P. (2007), *Las nieves del tiempo platearon mi sien: reflexiones sobre la historia de la ciencia política en la Argentina*, "Sociedad Global", vol. 1, no 1, pp. 7–35.
- Bulcourn P. (2008a), *Algunas reflexiones sobre la enseñanza de la ciencia política en la Argentina*, "PostData", no 13, agosto, pp. 225–242.
- Bulcourn P. (2008b), *Almorzando con Gino: Germani y la política en la Argentina*, "Revista Argentina de Ciencia Política", no 10/11, pp. 171–188.
- Bulcourn P. (2012), *El desarrollo de la ciencia política en la Argentina*, "Política. Revista de Ciencia Política", vol. 50, no 1, pp. 59–92.
- Bulcourn P. (2014), *Una historia de marchas y contramarchas: la construcción de la ciencia política en la Argentina*, "Iberoamericana", vol. XIV, no 56, Berlín-Madrid, pp. 169–174.
- Bulcourn P., D' Alessandro M. (2003), *La ciencia política en la Argentina*, en: *Introducción a la ciencia política*, J. Pinto (comp.), Eudeba, Buenos Aires.
- Bulcourn P., Vázquez J.C. (2004), *La ciencia política como profesión*, "PostData", no 10, pp. 255–304.
- Bulcourn P., Jolias L. (2006), *La historia de la ciencia política en la Universidad del Salvador*, en: VV.AA. *La ciencia política en la Argentina – 2006*, Universidad del Salvador, Buenos Aires.
- Bulcourn P., Cardozo N. (2009), *Quien quiera oír que oiga: algunas reflexiones sobre la ciencia política argentina a comienzos del siglo XXI*, "Espacios Políticos", año 10, no 5, pp. 30–31.
- Bulcourn P., Cardozo N. (2010a), *O desenvolvimento da ciência política na Argentina e no Brasil em perspectiva comparada*, ponencia presentada en el 7mo. Encontro ABCP Política, *Desenvolvimento & Inclusão Social no Brasil: Desafios da próxima década*, Recife.
- Bulcourn P., Cardozo N. (2010b), *Ciencia política y relaciones internacionales en la Universidad Católica de Córdoba: una mirada sobre su desarrollo*, "Studia Politicae", no 18, pp. 103–134.
- Bulcourn P., Cardozo N. (2011), *La fábrica de politólogos: la enseñanza de la ciencia política en la Argentina actual*, "Espacios Políticos", no 6, pp. 11–12.
- Bulcourn P., Caplan S. (2011), *International studies in Argentina: some elements for its analysis*, ponencia al Research Committee 33, Round Table, *How can we improve our capacity to study politics?* International Political Science Association (IPSA), Córdoba.
- Cardozo N. (2010/2011), *Del Centenario al Bicentenario: algunas reflexiones sobre el desarrollo de la ciencia política en los países del Cono Sur*, "Revista Argentina de Ciencia Política", no 13/14, pp. 229–253.

- Cardozo N. (2014a), *La ciencia política en Brasil*, ponencia presentada en el 50 Aniversario de la Universidad Iberoamericana, COMICIP-IBERO, México.
- Cardozo N. (2014b), *La ciencia política en Brasil, una historia en pujante desarrollo*, "Iberoamericana", vol. XIV, no 56, Berlín-Madrid, pp. 186–190.
- De Lima Jr. O. (1999), *Partidos, eleições e Poder Legislativo*, en: *O que ler na ciência social brasileira 1970–1995*. *Ciencia Política (volumen III)*, S. Miceli (org.), Sumaré/ANPOCS, San Pablo.
- Feres Jr. J. (2000), *Aprendendo dos erros dos outros: O que a história da ciência política americana tem pra nos contar*, "Revista Sociologia Política", no 15, noviembre, pp. 97–110.
- Fernández A. (comp.) (2002), *La ciencia política en la Argentina. Dos siglos de historia*, Biebel, Buenos Aires.
- Fernández Ramil, M.; Grebe Ramírez, C. (2010), *Ciencia política e historia disciplinar: modelo para armar*, "Politeia", vol 22, no 44, pp. 1–30.
- Ferreira Barbosa E. (2006), *Desenho intitucional da ciência política no Brasil hoje, 2006*, trabajo presentado en el Programa de Posgrado de la Universidad Federal Fluminense como requisito parcial para la obtención del grado de magister en ciência política, Niteroi. Disponible en: <http://www.uff.br/dcp/wp-content/uploads/2011/10/Disserta%C3%A7%C3%A3o-de-2006-Elton-Ferreira-Barbosa.pdf>
- Flores-Mariscal J. (2011), *El desarrollo de la ciencia política en México. Una mirada a través de los estudios sobre el estado de la disciplina*, UAM, México, disponible en: [http://works.bepress.com/jr\\_joel\\_flores\\_mariscal/24](http://works.bepress.com/jr_joel_flores_mariscal/24)
- Giddnes A. (1987), *Las nuevas reglas del método sociológico*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Guardamagna M. (2008), *La ciencia política en Cuyo: el auge antes de la crisis*, ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional de Democracia, Rosario.
- Gunnell J. (2006), *The Founding of the American Political Science Association: Discipline, Profession, Political Theory, and Politics*, "American Political Science Review". Vol. 100, no 4, November, pp. 479–483.
- Gutiérrez Márquez E. (2009), *La Ciencia Política como una ciencia social y espacio de interacciones*, en: *Teorías y problemas contemporáneos, Reflexiones desde la ciencia política*, M. E. Romero Ortiz, K. Valverde Viesca (coord.), UNAM–Universidad de Colima, México.
- Gutiérrez Márquez E. (2010), *La Ciencia Política Académica en México, campo de interacciones sociales*, en: *¿Cómo Investigamos? México*, C. Gallegos Elías, R. María Lince (coord.), Editorial UNAM, México.
- Gutiérrez Márquez E. (2014a), *Importancia de las dimensiones teórica y metodológica en la formación profesional de la ciencia política*, UNAM-FCPyS-DGAPA y Ediciones la Biblioteca, México.
- Gutiérrez Márquez E. (2014b), *La ciencia política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM*, en *La Ciencia Política en México Hoy: ¿Qué sabemos?*, F. Reveles (coord.), Editorial UNAM y Plaza y Valdés, México.
- Gutiérrez Márquez E. (2014c), *Algunas pinceladas que explican el desarrollo de las ciencias políticas en México*, "Iberoamericana", vol. XIV, no 56, Berlín-Madrid, pp. 175–180.
- Gutiérrez Márquez E., Marcos P (2010), *Ciencias políticas*, en: *La UNAM por México*, M. Lourdes Chehaibar Nader (coord.), UNAM, México.
- Gutiérrez Márquez E., Valverde Viesca K. (2014), *El proceso de institucionalización de la ciencia política a 70 años de su desarrollo en México*, en: *La ciencia política en América*

**El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada**

Pablo Bulcourf  
 Enrique Gutiérrez Márquez  
 Nelson Cardozo



## Artículos y ensayos

- Latina: docencia e investigación en perspectiva comparada*, F. Freidenberg, Ediciones FUNGLODE, Santo Domingo, República Dominicana. (en prensa)
- Leiras M., Abal Medina J. M., D' Alessandro M. (2005), *La ciencia política en la Argentina: el camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias*, "Revista de Ciencia Política", vol. 25, no 1, pp. 76–91.
- Lesgart C. (2003), *Usos de la transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del '80*, HomoSapiens, Rosario.
- Lesgart C., Ramos M. J. (2002), *La temprana creación del estudio universitario de la política en Rosario. Itinerarios institucionales*, en: *Ciencia política en Argentina. Dos siglos de historia*, A. Fernández (comp.), Ediciones Biebel, Buenos Aires.
- Lessa R. (2010), *O campo da ciência política no Brasil: uma aproximação construtivista*, en: *Horizontes das ciências sociais no Brasil*, C. B. Martins (coord.), ANPOCS, Sao Paulo.
- Limongi F. (1999), *Institucionalização política*, en: *O que ler na ciência social brasileira 1970–1995. Ciência Política (volumen III)*, S. Miceli (org.), Sumaré/ANPOCS, Sao Paulo.
- Melo M. (1999), *Estado, gobernó e políticas públicas*, en: *O que ler na ciência social brasileira 1970–1995. Ciência Política (volumen III)*, S. Miceli (org.), Sumaré/ANPOCS, Sao Paulo.
- Ravecca P. (2010), *La política de la ciencia política: Ensayo de introspección disciplinar. Desde América Latina Hoy*, "Revista América Latina. Revista de Doctorado en Procesos Sociales y Políticos en América Latina", no 9, pp. 173–210.
- Ravecca P. (2014), *La política de la ciencia política en Chile y Uruguay: Ciencia, Poder y Contexto. Hallazgos desde una agenda de investigación*, Documento de Trabajo, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, no. 1, Montevideo.
- Rehren A., Fernández M. (2005), *La evolución de la ciencia política en Chile: un análisis exploratorio (1980.2000)*, "Revista de Ciencia Política", vol. 25 no 1, pp. 40–45.
- Reis E. (2002), *Situando a sociología política. Entrevista em Política e Sociedade*, "Revista de Sociologia Política", vol. 1, no. 1, pp. 11–35.
- Reis F. W. (1999), *Institucionalização política (comentário crítico)*, en: *O que ler na ciência social brasileira 1970–1995. Ciência Política (volumen III)*, S. Miceli (org.), Sumaré/ANPOCS, Sao Paulo.
- Reis F. W. (2002), *Sociologia política, Ciência política e 'escolha racional*, "Revista de Sociologia Política", vol. 1, no 1, pp. 37–55.
- Santos F., Amorin Neto O. (2005), *La ciencia política en Brasil: El desafío de la expansión*, "Revista de Ciencia Política", vol. 25, no 1, pp. 1001–1010.
- Spina Forjaz M. C. (1997), *A emergência da ciência política no Brasil: aspectos institucionais*, "Revista Brasileira de Ciências Sociais", vol. 12, no 35, febrero, San Pablo. Disponible en: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300007&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 0102-6909. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091997000300007>
- Trinidad H. (2003), *Introducción*, en: *Las ciencias sociales en América Latina*, H. Trinidad (coord.), Siglo XXI, México.
- Trent J. (2008), *Issues and Trends in Political Science at the Beginning of the 21<sup>st</sup> Century: Preliminary Perspectives from the World Political Science Book Series*, paper presentado a la International Political Science Association Conference – *International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives*, abril-mayo, Montreal.

## Información para los autores

De acuerdo con la política editorial del comité de redacción, en el “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” se publicarán artículos científicos en español, portugués, inglés y polaco. La aceptación de los textos para su publicación depende de la positiva evaluación por dos expertos externos. Los artículos deben ceñirse a los siguientes requisitos formales y editoriales:

1. El formato \*.docx, \*.doc o \*.rtf.; extensión máxima del texto de 30 páginas (1800 caracteres por página), junto con notas a pie de página y referencias bibliográficas; fuente tipo Times New Roman, tamaño 12; interlineado 1.5.
2. El título del artículo; el nombre y el apellido del autor; la afiliación institucional y su dirección postal; la dirección del correo electrónico; una breve información sobre el autor.
3. El resumen (de 600 caracteres máximo) en el idioma del artículo y otro en inglés, o en español (en caso del artículo escrito en inglés); palabras clave en el idioma correspondiente, separadas por comas.
4. Las referencias bibliográficas serán listadas en el orden alfabético; la descripción debe incluir: el apellido y el inicial del nombre del autor/los autores; el año de publicación entre paréntesis; el título completo del artículo; el nombre del editor; el lugar de edición; el número del volumen. Ejemplos:

### Monografías:

Beorlegui C. (2006), *Historia del pensamiento filosófico latinoamericano. Una búsqueda incesante de la identidad*, Universidad de Deusto, Bilbao.

### Artículos:

Alcántara Sáez M., Tagina M. L. (2011), *Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado*, en: *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)*, M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (ed.), Cuadernos y Debates 209, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 1–30.

Altman D. (2005), *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, “Política y Gobierno”, vol. XII, no 2, pp. 203–232.

### Internet:

Shifter M., *Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina*, “Inter-American Dialogue”, 19.08.2011, <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>, fecha de consulta: 15.05.2013.

**Información para los autores**

5. Las notas de carácter explicativo o polémico deben situarse al pie de página; las referencias bibliográficas en el cuerpo del texto deben colocarse entre paréntesis e incluir el apellido del autor, el año de publicación e indicar la página/las páginas.  
Ejemplo: (Altman 2005: 203–232).
6. Los gráficos, fotos, tablas (en blanco y negro) deben ser preparados en el formato MS Windows o \*.jpg.

Los artículos deben ser enviados a la dirección electrónica de la Directora Editorial, Dra. hab. Katarzyna Krzywicka: [katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl](mailto:katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl)

La Oficina de Redacción se ubica en:  
Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Maria Curie-Skłodowska  
Plac Litewski 3, oficina núm. 119, 20–080 Lublin, Polonia.

## Guidelines for authors

In accordance with the editorial policy, the scientific journal “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” will publish scholarly papers in Spanish, Portuguese, English and Polish. The submitted texts will be approved for publication after the positive review by two external experts. The articles should fulfill the following formal and editorial requirements:

1. The text should be in \*.docx, \*.doc or \*.rtf. format; it may not exceed 30 pages (1800 characters per page), including footnotes and bibliographical references; font: Times New Roman 12; 1.5 line spacing.
2. The title of the article; the name and surname of the author; the institutional affiliation with postal address; e-mail address, a brief information on the author.
3. The summary (of up to 600 characters) should be written in the language of the article and in English (in Spanish, if the article is in English); keywords in the respective language, separated by commas.
4. The bibliographical references must be listed in alphabetical order; each entry should include: surname and first name initial of the author/authors; year of publication given in parentheses; full title of the article; name of the editor; place of publication; volume number. Examples:

### Monographs:

Beorlegui C. (2006), *Historia del pensamiento filosófico latinoamericano. Una búsqueda incesante de la identidad*, Universidad de Deusto, Bilbao.

### Articles:

- Alcántara Sáez M., Tagina M. L. (2011), *Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado*, en: *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)*, M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (ed.), Cuadernos y Debates 209, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 1–30.
- Altman D. (2005), *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, “Política y Gobierno”, vol. XII, no 2, pp. 203–232.

### Internet sources:

Shifter M., *Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina*, “Inter-American Dialogue”, 19.08.2011, <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>, access: 15.05.2013.

**Guidelines for Authors**

5. The footnotes of explicative or discursive character should be written at the bottom of the page; the biographical references inserted into the text should be given in parentheses and must contain the name of the author, year of publication and page/pages number.  
Example: (Altman 2005: 203–232).
6. Diagrams, photos, tables (in black and white only) should be prepared in the format compatible with MS Windows or in \*.jpg files.

The materials should be sent to the e-mail address of the Editor-in-Chief,  
Prof. Katarzyna Krzywicka: [katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl](mailto:katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl)

The Editorial Office is located in:  
Faculty of Political Science, Maria Curie-Skłodowska University  
Plac Litewski 3, room 119, 20–080 Lublin, Poland

## Informacja dla autorów

Zgodnie z polityką wydawniczą Redakcji w “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” będą publikowane artykuły w języku hiszpańskim, portugalskim, angielskim i polskim, które uzyskają pozytywne recenzje wydawnicze i będą spełniały następujące wymogi formalne i edytorskie:

1. Format \*.docx, \*.doc lub \*.rtf.; objętość tekstu do 30 stron (1800 znaków na stronie), łącznie z przypisami i bibliografią; czcionka Times New Roman 12; spacja 1.5.
2. Tytuł artykułu; imię i nazwisko autora; adres instytucji, w której jest afiliowany; adres poczty elektronicznej; krótka informacja o autorze.
3. Streszczenie (maks. 600 znaków) w języku artykułu oraz w języku angielskim lub hiszpańskim, w przypadku artykułów anglojęzycznych; słowa kluczowe, odpowiednio w języku streszczenia, oddzielone przecinkiem.
4. Bibliografia przygotowana w porządku alfabetycznym; opis musi zawierać nazwisko i inicjał imienia autora; rok wydania publikacji w nawiasie zwykłym; pełny tytuł artykułu; nazwę wydawnictwa; miejsce wydania; numer tomu. Przykłady:

### Monografie:

Beorlegui C. (2006), *Historia del pensamiento filosófico latinoamericano. Una búsqueda incesante de la identidad*, Universidad de Deusto, Bilbao.

### Artykuły:

- Alcántara Sáez M., Tagina M. L. (2011), *Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado*, en: *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)*, M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (ed.), Cuadernos y Debates 209, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 1–30.
- Altman D. (2005), *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, “Política y Gobierno”, vol. XII, no 2, pp. 203–232.

### Źródła internetowe:

Shifter M., *Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina*, “Inter-American Dialogue”, 19.08.2011, <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>, dostęp: 15.05.2013.

**Informacja dla Autorów**

5. Przypisy o charakterze wyjaśniającym lub polemicznym umieszczone na dole strony; przypisy bibliograficzne umieszczone w tekście, w nawiasach zwykłych, zawierają nazwisko autora, rok wydania publikacji oraz wskazują stronę/y.  
Przykład: (Altman 2005: 203–232).
6. Grafiki, zdjęcia, wykresy, tabele w kolorze czarno-białym, przygotowane w formacie MS Windows lub \*.jpg.

Artykuły proszę przesyłać na adres:

Redaktor Naczelna

Dr hab. Katarzyna Krzywicka, katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl

Siedziba Redakcji: Wydział Politologii, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej,  
Plac Litewski 3, 20–080 Lublin, pok. 119.

## **Comité de Evaluadores AÑO 2014**

Víctor Alarcón Olguín, Universidad Autónoma Metropolitana, México

María de Monserrat Llairó, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Marcos Pablo Moloeznik, Universidad de Guadalajara, México

Carlos Moreira, Universidad Autónoma de Baja California, México

Slobodan Pajović, Megatrend Univerzitet, Serbia

Magdalena Śniadecka-Kotarska, Uniwersytet Łódzki, Polonia

Jesús Tovar Mendoza, Universidad Autónoma del Estado de México, México

Yanina Welp, Universität Zürich, Suiza



# **América Latina:** cambios a nivel regional y en su inserción internacional

## **Presentación**

Martha Ardila, Katarzyna Krzywicka

### **Algunas reflexiones sobre la integración latinoamericana a la luz de la integración europea**

Antonio Colomer Viadel

### **Las políticas públicas de memoria y la integración latinoamericana: el Grupo Bicentenario**

Georg T. A. Krizmanics

### **¿Sur-Sur contra Norte-Sur? La política brasileña extraregional bajo la presidencia de Lula da Silva (2002-2011)**

Klaus Bodemer

### **La emergencia de los BRICS: Brasil y Sudáfrica en las relaciones Sur-Sur**

Carlos Alfredo da Silva

### **México y Colombia, más cambios que continuidades en su inserción internacional. A propósito de potencias regionales con diferente rango**

Martha Ardila

## **ARTÍCULOS Y ENSAYOS**

### **Geopolítica del gas en Sudamérica**

Ana Lía del Valle Guerrero

### **Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad en el ámbito de la Organización de Estados Americanos**

Paweł Trefler

### **Muros y vallas contra la sociedad de bienestar**

Aneta de la Mar Ikonómova

### **El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada**

Pablo Bulcournf, Enrique Gutiérrez Márquez, Nelson Cardozo