

**SÉRIE PROLAM USP DEBATE**

volume 3

**AMÉRICA LATINA:  
RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS E  
INTEGRAÇÃO  
REGIONAL**

---

**WAGNER IGLECIAS  
JÚLIO CÉSAR SUZUKI  
NASTASIA BARCELÓ SEVERGNINI  
(ORGS.)**

**EDIÇÕES EACH**

# SÉRIE PROLAM USP DEBATE (VOLUME 3)

## AMÉRICA LATINA: RELAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO REGIONAL

Wagner Iglecias  
Júlio Cesar Suzuki  
Nastasia Barceló Severgnini  
[Organizadores]



São Paulo  
Edições EACH  
2022

DOI: 10.11606/9786588503140



Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando a Licença Creative Commons indicada

2022 – Escola de Artes, Ciências e Humanidades/USP  
Rua Arlindo Bettio, 1000 – Vila Guaraciaba  
Ermelino Matarazzo, São Paulo (SP), Brasil  
03828-000

Imagem da capa: *Mapa da América realizado por el cartógrafo Jodocus Hondius (1563-1612) en el año 1640 d.C – H. Picard.*  
Licença: Domínio Público / Wikimedia Commons.

As opiniões expressas nos textos que constituem esta obra são de inteira e exclusiva responsabilidade de seus respectivos autores, não necessariamente refletindo as opiniões dos organizadores da obra, das Edições EACH ou do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM-USP)

#### UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor Prof. Dr. Carlos Gilberto Carlotti Junior  
Vice-Reitor Profa. Dra. Maria Arminda do Nascimento Arruda

#### ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES

Diretor Prof. Dr. Ricardo Ricci Uvinha  
Vice-Diretor Profa. Dra. Fabiana de Sant'Anna Evangelista

#### Conselho Editorial das Edições EACH

Profa. Dra. Isabel C. Italiano (Presidente - EACH/USP – Brasil) Capa  
Prof. Dr. Jefferson A. Mello (Vice-Presidente -EACH/USP – Brasil)  
Profa. Dra. Ana Paula Fracalanza (EACH/USP – Brasil)  
Analúcia dos Santos V. Recine (EACH/USP – Brasil)  
Profa. Dra. Anna Karenina A. Martins (EACH/USP – Brasil)  
Prof. Dr. Carlos Bandeira de M. Monteiro (EACH/USP – Brasil)  
Profa. Dra. Clara Vasconcelos (Universidade do Porto – Portugal)  
Prof. Dr. Daniel Hoffman (Rutgers University - EUA)  
Profa. Dra. Flávia Mori Sarti (EACH/USP – Brasil)  
Prof. Dr. Humberto Miguel G. Malpartida (EACH/USP – Brasil)  
Profa. Dra. Juliana P. Rodrigues (EACH/USP – Brasil)  
Prof. Dr. Marcos Lordello Chaim (EACH/USP – Brasil)  
Maria Fátima dos Santos (EACH/USP – Brasil)  
Prof. Dr. Michel Riaudel (Sorbonne Université – França)  
Profa. Dra. Rosely A. Liguori Imbernon (EACH/USP – Brasil)  
Profa. Dra. Sandra L. A. de A. Reimão (EACH/USP – Brasil)  
Profa. Dra. Verónica Marcela Guridi (EACH/USP – Brasil)

#### Publicação

Gustavo Menon  
Wagner Iglecias

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO  
Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca.  
Maria Fátima dos Santos (CRB-8/6818)

Série PROLAM USP debate : volume 3 : América Latina : relações internacionais e integração regional / organizadores, Wagner Iglecias, Júlio César Suzuki, Nastasia Barceló Severgnini. – São Paulo : Edições EACH, 2022.  
1 ebook

ISBN 978-65-88503-14-0 (ebook)  
DOI 10.11606/9786588503140

1. Política e governo – América Latina. 2. Política social – América Latina. 3. Política externa. 4. Relações internacionais. I. Iglecias, Wagner Tadeu, org. II. Suzuki, Júlio César, org. III. Severgnini, Nastasia Valentina Barceló, org. IV. Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina. V. América Latina : relações internacionais e integração regional.

CDD 22. ed. – 320.98

Como citar esta publicação no todo, segundo ABNT NBR 6023: 2018:

IGLECIAS, W. T.; SUZUKI, J. C.; SEVERGNINI, N. V. B. (org.). **Série PROLAM USP debate**: volume 3 : América Latina: relações internacionais e integração regional. São Paulo: Edições EACH, 2022. 1 ebook. DOI 10.11606/9786588503140.

Como citar o capítulo desta publicação, segundo ABNT NBR 6023: 2018:

SOBRENOME, Iniciais do(s) pré-nome(s); SOBRENOME, Iniciais do(s) pré-nome(s); SOBRENOME, Iniciais do(s) pré-nome(s). Título do capítulo. In: IGLECIAS, W. T.; SUZUKI, J. C.; SEVERGNINI, N. V. B. (org.). **Série PROLAM USP debate**: volume 3 : América Latina: relações internacionais e integração regional. São Paulo: Edições EACH, 2022. 1 ebook. DOI 10.11606/9786588503140.

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>UN ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA RECIENTE: ENTRE LA AUTONOMÍA Y LA DEPENDENCIA.....</b>	<b>8</b>
Amanda Barrenengoa	
<b>POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA RECIENTE: ¿DEL GLOBALISMO A LA AUTONOMÍA? .....</b>	<b>33</b>
Alejandro Simonoff	
<b>PANORAMA ACTUAL DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN ARGENTINA Y BRASIL.....</b>	<b>46</b>
Noelia Wayar e Flavia Loss	
<b>SIETE ANÁLISIS DE DESINTEGRACIÓN ECONÓMICA Y FRAGMENTACIÓN POLÍTICA EN SUDAMÉRICA.....</b>	<b>58</b>
Pedro Silva Barros	
<b>A INSERÇÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES NA INTEGRAÇÃO REGIONAL: 25 ANOS DE REDE MERCOCIDADES.....</b>	<b>86</b>
Francisco Denes Pereira e Maria Cristina Cacciamali	
<b>TIEMPOS DE DESINTEGRACIÓN REGIONAL: LA EXCLUSIÓN DE VENEZUELA DEL MERCOSUR .....</b>	<b>99</b>
Karla Díaz Martínez	
<b>PANDEMIA Y CAMBIO EN LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE URUGUAY BAJO LA PRESIDENCIA DE LACALLE POU (2020-2021): DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL AL MODELO DE ENCLAVE.....</b>	<b>109</b>
Camilo López Burian e Diego Hernández Nilson	
<b>¿DISPUTA GEOPOLÍTICA? EL JUEGO DE SILLAS ENTRE DE ESTADOS UNIDOS Y CHINA EN AMÉRICA LATINA .....</b>	<b>121</b>
Mariana Aparicio Ramírez, Karla Villalobos Cruz e Iván López Martínez	
<b>AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE BAJO ACOSO: INTERESES GEOPOLÍTICOS Y PANDEMIA....</b>	<b>140</b>
Lourdes Regueiro Bello e Claudia Marín Suárez	
<b>SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES.....</b>	<b>159</b>
<b>SOBRE OS ORGANIZADORES.....</b>	<b>162</b>
<b>INDICE REMISSIVO.....</b>	<b>165</b>





## APRESENTAÇÃO

Trazemos ao público o terceiro volume da Série PROLAM USP DEBATE, resultado de pesquisas realizadas por especialistas latino-americanos sobre distintos aspectos da realidade econômica, política, social e cultural de seus respectivos países, da América Latina em geral e das relações da região com o mundo. O lançamento desta série é a etapa que fecha o ciclo de cinquenta encontros promovidos pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM-USP), entre maio de 2020 e junho de 2021, com a participação de 155 acadêmicos de 17 países latino-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela).

Este volume é composto por nove capítulos. Nos dois primeiros Amanda Barrenengoa e Alejandro Simonoff discutem, a partir de diferentes perspectivas, a política externa recente da Argentina, sempre tendo por meta a construção de uma inserção tão autônoma quanto possível daquele país no cenário mundial. Na sequência Noelia Wayar e Flavia Loss Araújo analisam o atual estágio da integração regional tanto na Argentina quanto no Brasil. No capítulo seguinte, de Francisco Denes Pereira e Maria Cristina Cacciamali, é apresentada aos leitores uma reflexão sobre a Rede Mercocidades, a partir de um balanço de seus 25 anos de existência. Depois o livro apresenta três análises sobre tendências recentes de enfraquecimento dos processos de integração regional na América do Sul. Pedro Barros apresenta sete teses sobre a desintegração econômica e a fragmentação política da região, enquanto Karla Díaz Martínez discorre sobre a exclusão da Venezuela do Mercosul e Camilo López Burian e Diego H. Nilson analisam as mudanças na política externa uruguaia sob a atual presidência de Lacalle Pou, várias delas em direção a outra inserção internacional daquele país para além do Mercosul. Na sequência temos o texto de Mariana Aparicio, Karla Villalobos Cruz e Iván López Martínez, que discutem a crescente presença chinesa na região, através de aportes econômicos diversos, e as tensões decorrentes disso com os Estados Unidos. Fechando o livro Lourdes Regueiro Bello e Claudia Marín Suárez tomam o exemplo da pandemia da Covid-19 para refletir sobre a disputa por



influência política e econômica, na América Latina e no Caribe, por parte destas que são as duas grandes potências de nosso tempo, Estados Unidos e China.

A Série PROLAM USP DEBATE é composta por volumes que tratam das seguintes temáticas: Pensamento Social e Político; Movimentos Sociais; Política Externa e Integração Regional; Comunicação e Política; e Desafios Contemporâneos. Todos são publicados pelo Serviço de Editoração e Distribuição da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP (Edições EACH), disponibilizados em formato eletrônico e abertos para acesso público e gratuito. Agradecemos a todas as pessoas que nos ajudaram a viabilizar o projeto PROLAM USP DEBATE, seja como proponentes de temas e nomes, seja como moderadores, expositores, divulgadores ou espectadores dos cinquenta encontros realizados. Entre elas a comunidade acadêmica latino-americanista em geral e especificamente docentes do PROLAM-USP e estudantes e egressos do Programa, como Alessandra Garcia Soares, Amanda Barrenengoa, Amanda Caroline Harumy Oliveira, Andrea Rosendo, Fabio Maldonado, Flavia Loss Araújo, Francisco Denes Pereira, Guilherme Câmara Meireles, Gustavo Menon, Johidson Ferraz Oliveira, Jorge Cáceres Olave Junior, Judite Elaine dos Santos, Marco Piva, Nastasia Valentina Barceló Severgnini, Patricia Paixão, Pedro Silva Barros, Ricardo Abreu, Romy Martínez Garay, Vanessa Silva e Waldo Lao Fuentes Sanchez.

Gostaríamos de agradecer também todas e todos que ajudaram a viabilizar a segunda fase do projeto, ora expressa nos cinco ebooks desta série. Entre elas seus organizadores e especialmente Edições EACH, na pessoa de sua diretora, a Profa. Dra. Isabel Italiano, do curso de Têxtil e Moda da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), parceira de todas as horas que muito gentilmente acolheu nossa proposta e tornou possível esta publicação.

Esperamos com esta série, publicada nos idiomas de origem de cada autora ou autor, contribuir para o aprofundamento do debate realizado sobre a realidade latino-americana no Brasil. Acreditamos tratar-se de iniciativa bastante oportuna - que vem somar-se a outras - no sentido de despertar, no público brasileiro, maior interesse sobre os principais traços que marcam o passado e o presente dos demais países da América Latina, em grande medida tão semelhantes aos do Brasil.



Nesta série busca-se promover tanto o debate sobre a conjuntura da região, por si só extremamente complexa e multifacetada, como a respeito das características históricas de sua formação desde o período colonial - que exercem influência sobre a região até a atualidade – e também quanto aos inúmeros e variados desafios que se apresentam para nossas sociedades e governos, neste século XXI, no sentido da construção de países mais democráticos e mais justos.

Wagner Iglecias

Júlio César Suzuki

Nastasia Barceló Severgnini



# UN ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA RECIENTE: ENTRE LA AUTONOMÍA Y LA DEPENDENCIA

Amanda Barrenengoa<sup>1</sup>

## Introducción

En el marco de las grandes transiciones sociales que atravesamos, dentro de las cuales la irrupción de la pandemia por COVID-19 emerge como el evento más destacado a nivel mundial, en el presente capítulo se desarrollan algunos de los rasgos centrales que caracterizan la crisis y oscilaciones que Argentina transita en materia de política exterior desde 2015, marcando las diferencias con el período previo. Para ello, circunscribimos el análisis al escenario regional e incluimos aspectos de la política internacional, reponiendo los principales elementos de la política exterior en clave sudamericana y en diálogo con los aportes de las teorías de la autonomía.

El capítulo está estructurado de la siguiente manera: un primer apartado de presentación de la política exterior argentina y su inserción internacional con una caracterización de su orientación durante los gobiernos kirchneristas desde las teorías autonomistas. Un segundo apartado con el giro en la política argentina a partir del arribo a la presidencia de la alianza Cambiemos con Mauricio Macri, en un movimiento que resultó ser coincidente con situaciones de abrupto cambio y crisis en otros países de la región como Brasil. Luego, un tercer apartado con una actualización de algunos de los hechos recientes y más relevantes en la política exterior argentina, bajo la presidencia de Alberto Fernández, en relación a las dinámicas regionales y a las tensiones internacionales entre China y Estados Unidos. Allí se avanza en un análisis de esta coyuntura, en diálogo con los movimientos de cambio más estructurales que se vienen sucediendo.

Por último, las principales conclusiones y preguntas provenientes de un escenario que prefigura distintas orientaciones posibles en torno al devenir de la

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciências Sociais pela UNLP. Professora do Departamento de Sociologia Geral da Faculdade de Ciências Humanas e da Educação da Universidade Nacional de La Plata (FaHCE-UNLP). Bolsista de Pós-Doutorado do CONICET, Argentina.





situación de crisis para la región sudamericana en general, y la Argentina en particular. Los distintos apartados están atravesados por el debate en torno a la autonomía o la dependencia en materia de política exterior argentina, desde una perspectiva sudamericana.

### **La política exterior argentina durante el Kirchnerismo desde la pregunta por la autonomía.**

Para reflexionar en torno a la política exterior contemporánea, se dialoga con marcos interpretativos que buscan caracterizar las agendas que sostuvieron los diferentes proyectos y alianzas políticas que gobernaron en Argentina. Con el fin de distinguir estas agendas de acuerdo con sus orientaciones, se recuperan las teorías autonomistas como base para el análisis. En particular, las contribuciones teóricas de Juan Carlos Puig (1980, 1948) y Helio Jaguaribe (1970) como pensadores que dieron origen a estos enfoques, para inscribirse en un contexto diferente, pero sosteniendo la vigencia que sus categorías analíticas tienen en el presente (SIMONOFF, BRICEÑO RUIZ, 2017). Ello nos permite pensar los procesos políticos de Argentina y Brasil en clave regional, desde determinados puntos en común que se destacan, para luego abordar el caso argentino en específico. Particularmente, enfatizamos la coincidencia de ambos países en torno al impulso de procesos políticos que inauguraron un nuevo ciclo en la política regional sudamericana con un importante énfasis en la integración regional, a partir de una asociación estratégica.

Lo cual marcó una época en la cual fue clara la prioridad de América del Sur para las agendas de política exterior brasileña y argentina, momento que coincide con la asunción del Partido de los Trabajadores (PT) y los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff (2003-2016), y las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández con el Frente para la Victoria (2003-2015). Si bien existen diferentes lecturas y emanaron múltiples conflictos en estos períodos, es posible afirmar que en ambos casos existió un doble juego entre su activa participación en la política regional y su proyección en el escenario internacional (BARRENENGOA, 2019, p. 268). Su política exterior buscó entre grandes lineamientos, promover políticas autónomas manteniendo a la par un juego de equilibrio en el vínculo con las grandes potencias.



Como se verá, la referencia a la autonomía en materia de política exterior es realizada en clave latinoamericana, es decir, como herramienta teórica que nos permite indagar en la realidad actual de la región, en tanto aportes a los análisis de relaciones internacionales desde América del Sur. De ahí que se retoman perspectivas e investigaciones actuales en diálogo con los trabajos de Puig y Jaguaribe, para estudiar la política exterior argentina, y distinguir los períodos en los que esta puede caracterizarse como autonomista, de aquellos donde primó un carácter más aperturista o dependentista (SIMONOFF, 2016; SIMONOFF Y BRICEÑO RUIZ, 2017).

Asimismo, las teorías de la autonomía son aquí retomadas como contribuciones críticas y originales para los análisis de política internacional, puesto que cuestionan la idea de un sistema internacional anárquico (MÍGUEZ y DECIANCIO, 2016; SIMONOFF Y BRICEÑO RUIZ, 2017). Como afirman Simonoff y Briceño Ruiz (2017, p. 41), la recuperación de los estudios de la Escuela de la Autonomía reviste de una gran relevancia en los debates del presente. En oposición a las concepciones realistas de las Relaciones Internacionales y aquellas más tradiciones que conciben al sistema internacional como anárquico, se presta especial atención a la confluencia entre los aspectos de la política doméstica y su relación con la política exterior y los rasgos sistémicos que explican la dinámica internacional (BRICEÑO Y SIMONOFF, 2017). Si bien el origen de las teorías autonomistas se remonta al contexto de Guerra Fría, se busca conectar esta mirada particular situada en el Sur Global con los grandes acontecimientos y transformaciones de la última década en Argentina, Brasil y la región, enfatizando en este trabajo la política exterior argentina. Al remitir a una tradición histórica, la búsqueda de autonomía fue concebida como medio y fin por parte de sectores y actores políticos regionales con identidades e ideas compartidas para confluir estratégicamente sus políticas exteriores y evitar la dependencia (MÍGUEZ, LÓPEZ BURIÁN, 2021)

Cuando se trató del contexto de los gobiernos kirchneristas, con Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011 y 2011- 2015) como figuras presidenciales y líderes del movimiento político denominado “kirchnerismo”, la impronta autonomista se observó en relación a una activa participación en las políticas de integración latinoamericana y sudamericana, con especial énfasis en la alianza estratégica con su socio y vecino, Brasil, en un contexto de construcción de un orden



multipolar que también alentó el estrechamiento de vínculos con otros actores de peso internacional (SIMONOFF, 2009). Además de la prioridad otorgada a la región como ámbito propicio para la conformación de una comunidad sudamericana y latinoamericana, notable en la constitución de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), Argentina logró constituir una “identidad política regional” que se vio acompañada de un proyecto económico neodesarrollista del cual participaron amplios sectores de la población (MÍGUEZ, 2016, p. 139).

En el marco de un nuevo período de regionalismo, emergieron como rasgos del período el declive del predominio político y económico de EE.UU. en la región latinoamericana, y la fuerte participación de los Estados en el diseño de políticas de integración regional desde los inicios del siglo XXI (SILVA FLORES, RODRÍGUEZ, KAN, 2018). Gran parte de los gobiernos que asumieron en esta década buscaron redefinir el rol estatal y su ejercicio en cuanto a la agenda de política exterior regional, buscando hacer primar una mirada regional. Asimismo, la creciente referencia al rol de la ciudadanía en los procesos de regionalización, derivó en un fuerte énfasis en la necesidad de impulsar una agenda social (VASQUEZ, 2018, p.8), lo cual ganó fuerte impulso a partir de 2003, cuando fue firmado el Consenso de Buenos Aires entre los gobiernos de Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva. Fue en este período que surgieron tentativas más osadas en el sentido de avanzar en la institucionalización de instancias existentes y la creación de nuevos espacios. Desde el punto de vista económico, dimensión que se mantuvo como eje central del proceso integracionista del MERCOSUR, el comercio intrarregional alcanzó sus mayores flujos entre 2008 y 2014, superando los US \$200 mil millones de corriente de comercio (OBIESUR, 2020).

Denominado “modelo de acumulación de matriz diversificada con inclusión social”, las políticas kirchneristas consiguieron el superávit comercial que se expresó en el incremento y la diversificación de las exportaciones y sus regiones destino, como el MERCOSUR, el Sudeste Asiático y la Unión Europea entre otros (SIMONOFF, 2009, p. 81). Así, la política exterior se vio acompañada del impulso de un modelo económico y social mediante el cual se intentó promover el desarrollo y la autonomía. En cuanto a las importaciones, el MERCOSUR se consolidó como principal mercado regional, al que se incorporaron los productos provenientes de China. El vínculo bilateral con Brasil también posibilitó posiciones conjuntas en diferentes ámbitos, generando la expansión



y diversificación del comercio exterior, además de relaciones con nuevos actores a partir de un perfil propio. Se trató de un período de gran impulso que habilitó la ampliación de las negociaciones con distintos actores (PERROTA y PEIXOTO BATISTA, 2018).

Para Argentina, el MERCOSUR significó también un plafón para el despliegue de diversas políticas que fueron más allá de lo estrictamente económico comercial, y consiguieron promover narrativas sociales, en pos de la democracia y el desarrollo (PERROTA, PEIXOTO BATISTA, 2018).

Por otra parte, en cuanto a los vínculos con Estados Unidos (EE.UU.), la postura autonomista se vio en cuanto a la búsqueda de ampliación de los márgenes de maniobra en el terreno internacional (MORASSA, 2016). En paralelo, el mayor alineamiento con China y Rusia permitió desequilibrar la histórica injerencia estadounidense en los asuntos regionales y nacionales, en favor de un distanciamiento relativo. Esto se materializó en el año 2005 con el rechazo al ALCA. En este sentido, el pago al FMI y el acuerdo con el Club de París fueron relevantes en la política de desendeudamiento que signó los gobiernos kirchneristas.

Ahora bien, ambas autoras (MORASSA, 2016; MÍGUEZ, 2016) coinciden en torno a remarcar la estrecha relación que existió entre la política doméstica y el devenir de la política exterior kirchnerista, lo cual fue notable tanto en momentos de despliegue como en situaciones donde predominaron las contradicciones, produciendo un freno en la política autonomista. Esto fue significativo en torno a las coincidencias en las rupturas de ambos procesos políticos a nivel interno, con una diferencia fundamental en cuanto al método. En el caso de Argentina, en el año 2015 terminó el segundo mandato de Cristina Fernández y ante las elecciones presidenciales el candidato Daniel Scioli fue derrotado en el ballottage contra Mauricio Macri con la alianza Cambiemos (hoy denominada Juntos por el Cambio). En Brasil en el año 2016 se llevó a cabo el proceso de golpe parlamentario denominado “impeachment” que, por un lado, puso fin al segundo gobierno de Dilma Rousseff, asumiendo en su lugar Michel Temer. Por otro lado, este hecho de desestabilización dio inicio a un período de crisis institucional y política que llega hasta el presente, luego del triunfo de Jair Bolsonaro en las elecciones de 2018, con un grave estado de situación en cuanto a la crisis sanitaria, social y económica.



En síntesis, un breve repaso por la política exterior en tiempos de gobiernos kirchneristas nos permite afirmar que, en la medida en la que las condiciones internas y del contexto internacional lo permitieron, se implementó una agenda autonomista que logró sostenerse en el tiempo durante gran parte del período, pero que comenzó a encontrarse con limitaciones ya avanzado el segundo gobierno de Cristina Fernández, producto de asuntos internos.

Entre las causas más estructurales de la crisis que comenzaba a asomarse en el período 2012-2014, se encuentra el histórico problema de la restricción externa, vinculada a la estructura productiva argentina y a su rol de semiperiferia en la división internacional del trabajo. A su vez, entre las causas que contribuyeron al clima de finalización del ciclo kirchnerista podemos remarcar la caída de la demanda de Brasil y China, las variaciones en los precios de los *commodities* (que conformaron en la década previa condiciones favorables al crecimiento), y el escenario internacional de crisis financiera desatado luego de 2008. Si relacionamos ambos problemas, el kirchnerismo se encontró con un conjunto de contradicciones relacionadas con los límites a su proyecto político en términos de sustitución de importaciones y modificación de su estructura productiva. Por lo cual, cuando la tasa de crecimiento comenzó a desacelerarse y el boom de los *commodities* se frenó, fue difícil sostener las condiciones macroeconómicas que habilitaron el primer período más expansivo, lo cual se vio reflejado en el clima social y político. Si bien el complejo panorama que Argentina atravesaba hacia el final del segundo mandato de Cristina Fernández no es reducible a las variables económicas exclusivamente, comenzó a ser evidente cierto freno al impulso sostenido que caracterizó los primeros años de kirchnerismo, y las condiciones externas que también posibilitaron un ciclo expansivo para el resto de los países de la región. Asimismo, a medida que los problemas internos avanzaban, fue más difícil sostener un alto perfil regional, más aún cuando estas circunstancias encontraron a su par brasileño transitando profundas crisis políticas que decantaron en el golpe parlamentario a Dilma Rousseff. Fue así que la agenda de política exterior fue encontrando limitaciones propias del contexto en el que ya asomaba un importante viraje político regional.

Como se viene señalando, el concepto de autonomía es recuperado aquí para reflexionar acerca de las particularidades de la región sudamericana y la construcción



de una voz conjunta como región, desde la política exterior argentina, que sostuvo la autonomía como práctica, sostenida durante el período 2003-2015. Veremos cómo estos principios fueron abandonados en consonancia con un conjunto de transformaciones que también acompañaron los cambios en las políticas exteriores de otros países de la región, remarcando elementos en común y coincidencias temporales con el caso brasileño. Repasamos a continuación los principales lineamientos y acciones de la política exterior durante el gobierno de Cambiemos, bajo la presidencia de Mauricio Macri, entre 2015 y 2020.

### **El giro sudamericano: neoliberalismo y dependencia**

Tanto en Argentina como en Brasil, se buscó echar por tierra toda política tendiente a recomponer el poder político de los Estados en favor del desarrollo, el crecimiento y la redistribución del ingreso, que, de acuerdo con cada discurso, fueron caracterizadas de “populistas” o “comunistas”. En cuanto a la política exterior, las orientaciones de los gobiernos de Temer, Bolsonaro y Macri redefinieron las agendas en términos antagónicos. Es decir que, con el afán de tomar distancia y distinguirse de los gobiernos previos, llevaron la polarización a extremos ideológicos que cumplieron la función de deslegitimar y desarticular en la práctica todo lo construido en materia estatal. En tiempos de crisis de la globalización y de grandes transiciones, se frenaron las iniciativas integracionistas en el ámbito regional y en instancias multilaterales, mientras que se buscó reforzar una alianza con EE.UU. que se encontró con importantes dificultades (KAN & BARRENGOIA, 2020).

Si bien el acercamiento con los estados sudamericanos no implicó un alejamiento con los países del Norte Global, se construyó durante la campaña electoral que llevó a la Presidencia a Mauricio Macri, una noción de política exterior a partir de imágenes ideologizadas de organismos como la UNASUR (BARRENGOIA, 2017, p. 81). Esta buscaba etiquetar las orientaciones de política exterior durante los gobiernos kirchneristas, como “aisladas del mundo”, y marcadas por el eje bolivariano. Fue así que durante su mandato se desarticulaban los principales ejes que conformaron la política exterior argentina durante los gobiernos kirchneristas, salvo el vínculo con China, definido durante el segundo mandato del gobierno de Cristina Fernández como





una alianza estratégica, que se tradujo en contratos, proyectos de infraestructura y préstamos en swap de monedas al Banco Central de la República Argentina.

Tan lejanas a la realidad fueron estas aseveraciones que presentaron limitaciones para llevar a la práctica su modelo aperturista en términos de política exterior, teniendo en cuenta que esta fue desplegada en un contexto internacional donde emergen como rasgos centrales el declive del unipolarismo norteamericano, por un lado, y el ascenso de Asia Pacífico, por otro. Como resultado de estas transiciones se habló mucho durante el período de la emergencia de un multipolarismo relativo. Ahora bien, en relación al contexto internacional y a la situación interna, la política exterior autónoma de los gobiernos kirchneristas sostenida como práctica, tuvo también características particulares.

Ahora bien, si bien fue claro el nuevo rumbo que intentaba tomar la política exterior en materia de inserción internacional en su búsqueda de realineamiento con EE.UU., la inminente presencia China se constituyó en un elemento de desequilibrio que tendió a frenar dicho alineamiento.

En términos de política interna, coincidimos con Simonoff y Briceño Ruiz (2017, p. 55) en cuanto a recalcar el modo en el cual las elites intervienen en la estrategia estatal del Estado. En este caso, fue claro el modo en el cual los principales representantes de las clases dominantes y grupos económicos concentrados ocupaban ámbitos estatales de relevancia, conformando la propia alianza de gobierno. Ya en la década del '80 Juan Carlos Puig y Helio Jaguaribe, lejos de considerar al Estado como entidad única o unitaria, destacaban la presencia de actores transnacionales en los márgenes estatales (PUIG, 1980, p. 140 y JAGUARIBE, 1979, p. 100 en SIMONOFF & BRICEÑO RUIZ, 2017). Si bien existen matices entre ambos pensadores, lo interesante es poder recuperar para el análisis de los Estados y sus políticas exteriores actuales, el modo en el que se entraman los intereses corporativos con la agenda pública, y los conflictos que ello genera. En el plano internacional, se mantiene esta visión de un orden internacional que, al contrario de la armonía, convive con un complejo equilibrio de poder en el marco de tantas asimetrías (SIMONOFF & BRICEÑO RUIZ, 2017, p. 75) En un régimen internacional constituido en base a la jerarquía, las desigualdades que Puig observaba se mantuvieron vigentes, reconfiguradas y con nuevas tendencias. Con



lo cual, concebido como objetivo político estratégico, se confirma que la autonomía como principio y práctica fue abandonada por la alianza Cambiemos.

Por su parte, en un ámbito internacional signado por las jerarquías entre Norte y Sur Global, a pesar de las transformaciones en torno a la multipolaridad, los países de la región mantuvieron una posición subordinada (JAGUARIBE, 1979; PUIG, 1980).

Las primeras señales del acercamiento a una postura más aperturista en términos de la política internacional dieron cuenta de una clara disolución de los intereses nacionales en función de lo que para las clases dominantes locales era “la inserción en el mundo”, como contraposición al aislamiento que consideraban había transitado la Argentina en el período previo. Esto marca una diferencia de relevante en cuanto a las agendas sostenidas por los gobiernos kirchneristas, con el abandono de la autonomía como principio.

En el caso del gobierno de Cambiemos, la agenda de política exterior se encontró supeditada a la lógica global, acompañando la crisis del regionalismo sudamericano con nuevas propuestas de asociación con base en acuerdos de libre comercio. Es decir, buscando reconfigurar los objetivos de integración regional con un retorno de la prioridad de los aspectos económico financieros por sobre otras áreas de integración como la social, la política, la seguridad y defensa, entre otras (KAN & BARRENGOIA, 2020). Lo cual implicó un claro retorno en materia de política exterior, a los vínculos de dependencia con los actores de mayor peso y poder en el sistema internacional, profundizando los rasgos estructurales (MÍGUEZ, 2017).

Esto coincidió con tiempos en los cuales el ascenso de Trump en EE.UU. colocó la agenda de seguridad y vigilancia norteamericana por sobre las propuestas de autonomía regionales. Si bien por un lado se remarca la agenda proteccionista de la administración republicana, por otro lado, fue notable la reafirmación de instancias como la Organización de Estados Americanos (OEA) como instrumento de injerencia regional en situaciones de conflicto como las elecciones y el posterior golpe en Bolivia. A su vez, la conformación del Grupo de Lima y el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) pretendieron reforzar el condicionamiento a toda política que buscara reunir a los Estados latinoamericanos para definir una agenda propia sin la intervención de EE.UU. Lo cual vino a confirmar el giro regional donde primó un alejamiento por parte del gobierno argentino respecto de su socio brasileño, y una



reorientación hacia el eje Chile, con un intento por ser miembro de la Alianza del Pacífico (SIMONOFF, 2016).

En dicho período, y con una activa participación del gobierno de Macri, la cuestión de Venezuela como parteaguas regional fue otro de los aspectos sobresalientes en la política exterior argentina en relación a sus alianzas regionales e internacionales. Al poco tiempo de su asunción en el gobierno, el canciller argentino Jorge Faurie, junto con sus pares de Brasil, Uruguay, Paraguay suspendieron a Venezuela como Estado parte del MERCOSUR aludiendo a la “ruptura del orden democrático” en dicho país, en el marco del Protocolo de Ushuaia (MERCOSUR, 2017).

De esta manera, al verse modificada la política interna de Argentina con el ascenso de nuevos grupos de poder de la mano de Mauricio Macri, esto repercutió en el escenario regional y en los actores que se privilegiaron a la hora de desarrollar la política exterior. En cuanto al escenario regional, otro de los aspectos relevantes fue la búsqueda de reorientar el MERCOSUR y propiciar tratados de libre comercio con diferentes socios, de los cuales el caso de la Unión Europea (UE) se destaca (KAN, BARRENGOIA, 2020).

A diferencia del período anterior, el bloque interregional sufrió los intentos de transformación desde la orientación de una perspectiva aperturista, que buscaba flexibilizar sus principios originarios hacia una zona de libre comercio. El deseo de “abrirse al mundo” y abrazar la globalización cuando esta se encontraba en crisis, y las potencias optaban por un repliegue económico y político (en ocasiones teñido de nacionalismo), deja en evidencia la descontextualización de la propuesta de reformulación de las bases del proceso de integración, dados los límites con los que se encontraba (SANAHUJA, CAETANO, 2019). La errónea lectura de las posibilidades reales que el escenario internacional presentaba, fue característica de la alianza Cambiemos en Argentina, que bajo el liderazgo de Macri, ejerció una política exterior de “aquiescencia” con EE.UU. (BUSSO, 2017), desconectada de la realidad internacional y las condiciones emergentes con el declive de EE.UU. Dicha desconexión (MÍGUEZ, 2017, p.116) se vio también, en el caso argentino, en la imposibilidad de retomar aquellas “relaciones carnales”, propias de la política exterior de los años noventa, con un escenario norteamericano que sufrió un giro con la asunción de Donald Trump,



materializado en políticas nacionalistas y contrarias a los TLCs promovidos por la gestión Obama (SIMONOFF, 2019).

De esta manera, además del caso argentino, existió coincidencia con otros países de la región en la subordinación de los proyectos de integración desde la autonomía a otros principios y lógicas de integración que se promovieron en dicho período. Luego de un importante ciclo de reconfiguraciones en el mapa regional que fortalecieron herramientas como el MERCOSUR y dieron origen a la UNASUR, con el giro liberal conservador que vivió Latinoamérica a partir de 2015, las políticas exteriores condujeron a la búsqueda de una reorientación política y económica de las instituciones regionales. Aunque se alegase que la finalidad era “desideologizar” la integración regional, en realidad lo que se observa es, la preeminencia de un discurso ideológico con un sentido opuesto (KAN, BARRENENGOA, 2020). Propuestas como la de Prosur y Grupo de Lima, buscaron configurar una suerte de ALBA neoliberal, funcionales a las necesidades internas de legitimación que hicieron de Venezuela una especie de referente externo en el que encuadrar a las fuerzas populares de cada país. Los gobiernos de Bolsonaro y Macri vinieron a echar por tierra esa historia, bajo nuevos propósitos que tampoco encontraron coincidencias en sus agendas de política exterior.

De esta manera, el abandono de la búsqueda de mayor autonomía se constituye en un marcado paréntesis en la política exterior argentina. La desarticulación de construcciones políticas con cierta historia como el MERCOSUR, terminó contribuyendo a una mayor fragmentación regional, que en contexto de pandemia resulta más perjudicial para todos los Estados sudamericanos.

Por último, completan este breve recorrido algunos datos de la política interna que se destacan como corolario y rasgo sobresaliente de los cuatro años de gobierno de Cambiemos, vinculados a la extraordinaria fuga de capitales entre 2015 y 2019. De acuerdo con el informe del Banco Central de Argentina (14/5/2020) y como resultado de las políticas de desregulación hacia los mercados financieros, se triplicó la fuga de capitales en su período gubernamental por un monto de U\$S 86.000 millones. Las operaciones se concentraron en un pequeño grupo de 100 agentes, que representaron la formación de activos en el exterior que más creció en el último tiempo (Ámbito Financiero, 14/5/2020; Perfil, 14/5/2020). En dicho período, “de cada 10 dólares que



ingresaron, 8 tenían su origen en colocación de deuda y capitales especulativos” (BCRA, 14/05/2020).

### **El Frente de Todos y la búsqueda de autonomía en medio de la crisis**

El frente político electoral que triunfó en las elecciones presidenciales del Frente de Todos, con las candidaturas de Alberto Fernández y Cristina Kirchner, condensó un armado de diferentes espacios, fuerzas políticas y figuras que se unieron para intentar poner fin a las políticas del gobierno de Cambiemos y a sus efectos sociales, económicos, políticos y financieros. Este gobierno asumió con un grave problema de endeudamiento con los organismos financieros internacionales y acreedores privados, junto a las elevadas cifras de desempleo y a una situación de crisis y empobrecimiento generalizado.

Ahora bien, en el breve período de transición y asunción del nuevo gobierno, la llegada a la Argentina de los primeros casos de COVID-19, le otorgó un carácter completamente distinto del que se preveía. Es decir, si bien era esperable que se tratara de un gobierno de transición entre los años de kirchnerismo y la ruptura que significó el macrismo, rápidamente tuvo que reorientar sus políticas ante la emergencia sanitaria. Con un Ministerio de Salud y de Ciencia y Técnica recientemente vuelto a conformar -ya que con el gobierno anterior habían sido reducidos al rango de Secretarías- la respuesta del Estado se enfocó en el cumplimiento de una cuarentena estricta que diera tiempo para reconstruir el sistema de atención sanitaria, evitando su saturación. Por otra parte, la principal problemática con la que el gobierno entrante se encontró fue la deuda y el proceso de negociaciones con el FMI y acreedores externos, en la búsqueda de ganar tiempo para prolongar plazos de pago que fueran, por un lado, cumplibles, y por otro, que no redundaran en un nuevo ajuste.

En torno a su agenda de política exterior, se observaron durante la campaña electoral las señales de articulación de un bloque de integración regional a partir de mínimos denominadores comunes, como se observó con el Grupo de Puebla. En este camino, el acercamiento al presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, fue uno de los principales eslabones para dicha construcción, que, se vio impactada por el contexto de pandemia que modificó la agenda drásticamente. Sin embargo, habiendo



transcurrido ya más de un año de pandemia, un elemento a destacar es la producción conjunta de vacunas entre ambos países. No obstante, la pandemia ha puesto al descubierto la falta de coordinación política regional, heredada del escenario de gobiernos neoliberales y la reconfiguración de las instancias regionales en los intentos por priorizar una mirada aperturista y comercialista. A esto se suma la fragmentación en cuanto a las políticas nacionales que obturaron la posibilidad de diseñar una estrategia conjunta de contención de la pandemia. Este escenario volvió a poner en evidencia las desigualdades en cuanto al acceso a vacunas, insumos para producirlas, entre varios otros aspectos centrales de las políticas sanitarias que un contexto así lo requiere. Según cifras de la CEPAL (2021), la inversión pública promedio en materia de salud significa un 4% del PIB en América Latina, lo cual ya marca las condiciones desventajosas para hacer frente a una pandemia. Esta ha generado el ascenso de la pobreza a 209 millones de personas (33,7%), con una pérdida del empleo que afectó a más de 40 millones de personas, siendo un poco menos de la población actual de la Argentina. Es decir que, en el marco de la región, existen más de 70 millones de personas en situación de pobreza extrema, con un índice de informalidad laboral del 55% (OXFAM, 2020).

Es decir que, a las cifras de la desigualdad que ya caracterizaban la región latinoamericana, se incorporaron nuevas variables que conforman un mapa social y económico donde las asimetrías entre Norte y Sur, centro y periferia adquirieron un carácter aún más pronunciado. Además, ante la falta de un organismo como la UNASUR que coordine los diferentes Estados y promueva agendas específicas como los Consejos Ministeriales (como el de Salud, con sede en Brasil), las condiciones para la articulación de políticas regionales que permitan contener la situación de crisis se vuelven aún más desventajosas.

Otro de los principales problemas que empeora la situación actual es la entrecortada relación con Brasil, pasando de ser un socio y aliado clave a una oscilación entre el acercamiento y el distanciamiento, al menos al nivel de la presidencia. Así, la ausencia de la alianza con Brasil en tanto socio estratégico, a raíz del giro en la política exterior del gobierno de Bolsonaro tiene consecuencias regionales para toda América del Sur y para el MERCOSUR. Si bien esta situación involucra diferentes áreas y aspectos, es claro el distanciamiento político y





diplomático, aunque es posible marcar ciertos matices provenientes de los vínculos comerciales y las consiguientes relaciones de necesidad mutua en la que se encuentran los sectores económico productivos de ambos países. Otra consecuencia no buscada del distanciamiento con Brasil es el conflicto aún latente en relación al proyecto de flexibilización del MERCOSUR, lo cual se erige en una muestra cabal de la dinámica de conflictos y tensiones entre los diversos intereses que conviven en nuestra región. A pesar de las diferentes posturas que coexisten de manera contradictoria en el bloque, marcado por un lado aquellos países que promulgan la flexibilización (Uruguay y Brasil centralmente) y quienes se oponen, Argentina busca en el presente sostener un proceso de integración regional cohesionado ante las negociaciones con el mundo y que asimismo preserve una agenda política y social que fue incorporada en períodos anteriores. En otro nivel, la inminente presencia de China como un actor emergente a nivel mundial, pero con peso específico en América del Sur y Argentina introduce elementos propios de la geopolítica que tienden a complejizar el mapa regional y la situación política de los distintos Estados. En el caso argentino, desde el segundo gobierno de Cristina Fernández, la asociación estratégica entre Argentina y China se ha sostenido como política de Estado, lo cual ha ido en ascenso.

Ahora bien, a pesar de todos estos obstáculos, afirmamos que en diferentes eventos es posible señalar que la agenda de política exterior del gobierno de Alberto Fernández intenta empujar en un sentido autonomista más que aperturista. Desde que asumió, fue clara la postura en relación a la soberanía de las Islas Malvinas, donde se busca hacer primar los intereses nacionales por sobre los británicos, mediante legislaciones que pretenden demarcar el límite de la plataforma continental argentina y sostener la soberanía sobre Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, a contramano de las políticas de desmalvinización que signaron el gobierno macrista (KAN y BARRENGO, 2020).

Asimismo, otro asunto clave es el lugar e importancia del MERCOSUR, presente en las discusiones y negociaciones que se profundizan en torno al acuerdo de libre comercio con la UE y otros actores. Por ejemplo, con la decisión de Argentina durante abril del 2020, de pausar las negociaciones comerciales que Brasil, Uruguay y Paraguay estaban entablando con Corea del Sur, dadas las condiciones desfavorables que representaban para sectores de la industria nacional. Si bien hubo un ida y vuelta algo



confuso, constituía una novedad que Argentina plantee alguna forma de freno de las negociaciones, hasta poder observar efectos y consecuencias sobre los diferentes sectores de la economía argentina. Si bien generó tensiones con Brasil y los demás socios, la posibilidad de ruptura o crisis fuerte se fue desacelerando, rubricando una cualidad que tuvo el MERCOSUR, desde sus orígenes, que es poder sobrellevar las tensiones, asimetrías y las crisis importantes sin disolverse. Más allá de estas dificultades, una de las acciones para destacar en el ámbito del MERCOSUR fue la creación de un fondo de 16 millones de dólares para contener la pandemia, en el marco del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), creado con el fin de reducir las asimetrías entre las economías mercosureñas.

A nivel de la política interna, la gestión de la política exterior de Alberto Fernández señala un retorno a la incorporación de actores no gubernamentales como interlocutores para el diseño de ella en áreas como producción y comercio, destacándose aquellos actores provenientes de cámaras sectoriales, empresariales, científicos, sindicatos y profesionales. Esto puede llegar a ser central en las discusiones actuales sobre el devenir del MERCOSUR como proyecto estratégico, es decir, el sostenimiento de los intereses de actores económicos regionales a la hora de negociar asuntos claves como el acuerdo UE- MERCOSUR, que refuerzan las asimetrías entre regiones. En este sentido, resulta paradigmática la postura del Consejo Industrial del MERCOSUR, compuesto por la Unión Industrial Argentina (UIA), la Confederación Nacional de Industrias (CNI) de Brasil, la Unión Industrial de Paraguay (UIP) y la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), quienes manifiestan en una declaración conjunta la necesidad de crear instancias de participación del sector privado para la toma de decisiones y transparentar la información respecto de los estudios de impacto. A su vez, solicitan “no adoptar ninguna decisión que implique modificar el Arancel Externo Común y/o el Régimen de Origen sin dar oportunidad al sector empresarial y privado en general para expresar su opinión” (DECLARACIÓN CONJUNTA, 2021). También, aluden a la pérdida de competitividad industrial del MERCOSUR, que impacta en la creación de empleo, por lo cual insisten en la consecución del libre comercio intra bloque. En esta línea, Alberto Fernández indicaba durante la reunión virtual de conmemoración por los 30 años del bloque, “No debemos erosionar las estructuras productivas de nuestros países”, y que “La inserción del MERCOSUR en el mundo



global debe darse en favor de nuestros sectores productivos y no en su contra” (TELAM, 2021), enfatizando que la baja del AEC no sería el mejor camino. También enfatizó en la necesidad de consenso para la integración, más allá de las diferencias (CASA ROSADA, 2021).

De esta manera, distintos análisis alertan sobre las consecuencias negativas del acuerdo con la UE (CALCAGNO, 2020; GHIOTTO Y ECHAIDE, 2020, MARCHINI, 2018). Este puede ser concebido como una muestra más de las posturas de aquellos Estados sudamericanos que bregan por una apertura indiscriminada al comercio y los negocios internacionales, obviando aspectos vitales para el futuro de nuestra región, en términos económicos, productivos y sociales. A su vez, entre los aspectos que abarca el acuerdo, gran parte de ellos atañen a discusiones que son, según Jorge Marchini (2018, p. 88) “de carácter estructural y comprometen el conjunto de la economía en aspectos críticos tales como servicios, patentes, propiedad intelectual, compras públicas, inversiones y competencia”. De ahí que las posturas en defensa de las estructuras productivas locales ponen sobre el tapete el resguardo de la diversificación productiva, en un contexto de enormes transiciones a nivel mundial. Así, analizado en la coyuntura actual, el proyecto de flexibilización redundaría en la postergación del proyecto de unidad e integración sudamericana que tiene sus raíces históricas en la región con la búsqueda de autonomía, desarrollo e independencia.



### **Los impactos regionales de la crisis y transiciones a nivel global: perspectivas e interrogantes**

Por último, es posible inscribir la política exterior argentina contemporánea en tendencias más generales que históricamente persisten, como la situación de periferia y el interés hegemónico estadounidense, hoy en declive a raíz de la rivalidad con China. Ambas permiten seguir pensando en la autonomía como guía para las políticas de integración. Ahora bien, en la coyuntura actual, se destaca el cambio en la administración estadounidense con la salida de Donald Trump y el triunfo de Joe Biden. Como contraparte, el aumento de la presencia china en los vínculos con la región que fue en crecimiento en la última década, se presenta como la otra cara de esta reconfiguración que también se inscribe en un fenómeno más general a nivel

geopolítico mundial. Ambos rasgos, pensados desde una perspectiva sudamericana en clave autonomista, se indagan en simultáneo, en una lectura de la correlación de fuerzas a nivel mundial que marca los tiempos y las condiciones emergentes para la región y la política exterior.

A grandes rasgos, la histórica injerencia norteamericana en la región norteamericana se mantuvo en los últimos años, con un endurecimiento de la agenda de seguridad y represiva como rasgo característico de la administración de Trump, muy claros en el hostigamiento a Venezuela y en el disciplinamiento que esto implicó para el resto de los Estados del continente (KAN y BARRENGO, 2020). El retorno a una concepción aperturista y comercialista de la integración y el desarrollo regional se vio reflejado en una nueva búsqueda de realineamiento con EE. UU., que se encontró desconectada de los cambios y las dinámicas internacionales. Con la asunción de Donald Trump a la presidencia de EE.UU. en 2017, se aceleró el proceso de crisis y declive de la potencia norteamericana (MERINO, 2021).

Para pensar en la recuperación de la autonomía como una práctica y principio que rija la agenda de política exterior argentina, es preciso también coincidir con otros Estados vecinos, de los cuales Brasil es prioritario para lograr aumentar los márgenes de maniobra y recuperar la concertación política regional. En estas claves es que retomamos los aportes de las teorías autonomistas y sus relecturas y trabajos más actuales, considerando que no hay autonomía posible sin una conexión con el escenario internacional, pero que tampoco la hay si el único propósito es la inserción sin un proyecto regional propio. Las aún vigentes contribuciones teóricas de las teorías de la autonomía nos permiten pensar los vínculos actuales entre Norte y Sur Global, o centro y periferia, en un contexto donde la desigualdad entre regiones y Estados se observa con mayor énfasis.

Dentro del Sur Global, la jerarquía entre regiones merece ser indagada, ya que el rol predominante que China asume en la escena internacional por su expansión económica, comercial, y su avance en múltiples áreas que ponen en jaque la hegemonía estadounidense, inaugura nuevas preguntas para Argentina y los Estados vecinos.



Desde inicios de siglo, los vínculos entre China y América Latina continuaron un camino expansivo. Convertido en principal socio y destinatario de las exportaciones de América Latina en 2009, consolidó su rol como inversor, financiador y socio comercial (SLIPAK y GHIOTTO, 2019), lo cual convirtió al gigante asiático en un aliado estratégico de la región. Al mismo tiempo, se consolidó como principal socio comercial de América del Sur, aumentando los volúmenes de intercambios comerciales de \$17mil millones en 2002 a \$351mil millones en 2019. Desde 2014 los precios internacionales de las materias primas vienen disminuyendo de forma sostenida, y a partir de 2020 disminuyen drásticamente por el impacto de la pandemia (CEPAL, 2020). Con la caída de la demanda china, los precios y el volumen de exportaciones primarias también se vieron afectadas. Con un 70% de las exportaciones regionales a China compuestas por productos primarios (CEPAL, 2017, p.65), además de la reprimarización de economías como las de Argentina y Brasil, asistimos a un proceso de desindustrialización que tiene sus orígenes en la década del '70.

Los crecientes acercamientos de los Estados latinoamericanos a la iniciativa de una Franja una Ruta (Bealt and Road Iniciative BRI) se completan con la participación en el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), que, como su nombre lo indica, es el principal organismo que, en el presente, financia proyectos de infraestructura en todo el mundo, desde su creación en 2014. Argentina es el sexto país latinoamericano en incorporarse a esta iniciativa, que tiene entre sus proyectos el Corredor Bioceánico Ferroviario NOA-CENTRO, mediante el paso internacional de San Francisco (Catamarca), que busca la conexión entre Argentina y Chile, orientando el comercio hacia el Pacífico, lo cual plantea ventajas en términos de tiempo y costos (Ámbito Financiero, 7/5/2021). En relación a BRI, la incorporación reciente de Uruguay se suma a la lista de países ya incorporados, como Venezuela, Ecuador, Chile, Bolivia y Perú. El protagonismo de la iniciativa China puede ser analizado como un proceso a partir del cual esta se ha convertido en promotora, desde diferentes áreas, del desarrollo en infraestructura, finanzas, energía, tecnología, producción. Se trata de un proyecto geopolítico de amplio alcance que contempla múltiples dimensiones de un desarrollo promovido desde estructuras institucionales fuertes, y que compite, con mayores instrumentos, con el imperialismo norteamericano en áreas estratégicas clave. En este marco, cabe preguntarse por cómo afecta la presencia china los



proyectos de desarrollo autónomo e integración de la región, que atraviesan momentos de fragmentación.

Si bien el énfasis del gobierno de Alberto Fernández se corresponde con una inserción más estructural que coincide con otros países de la región, esta nueva realidad no está exenta de interrogantes cuando se trata de pensar en la autonomía desde Argentina y la región. Asimismo, en un orden más general, la región se ve afectada por el proceso de quiebre del ciclo hegemónico encabezado por EE.UU., y el ascenso de China con un proyecto alternativo que desafía la actual configuración del mapa del poder mundial. En estos grandes movimientos, crisis y transiciones, también se enmarcan las posibilidades a futuro de poder sostener una agenda regional y nacional que prioricen la autonomía como base fundamental para la política exterior.

### **Reflexiones finales**

Se ha analizado y revisado la política exterior argentina reciente desde una recuperación de las teorías de la autonomía en perspectiva regional. Lo cual ha permitido caracterizar, a grandes rasgos, dos grandes orientaciones que caracterizan el período 2003-2020. Por un lado, el período de gobiernos kirchneristas, en los cuales la política exterior estuvo guiada por la búsqueda de la expansión de la misma en consonancia con los procesos de cambio a nivel global, que auguraban condiciones favorables para el despliegue de una política exterior autónoma junto con una política doméstica neodesarrollista. Esto se logró en torno a la alianza con Brasil, así como por la prioridad otorgada a la región sudamericana y latinoamericana, con una activa participación en las instancias y bloques regionales. En cuanto las variables internacionales comenzaron a desacelerarse, la situación política interna se fue encontrando con diferentes contradicciones que fueron limitando el poder de maniobra del gobierno de Cristina Fernández y decantaron en la derrota electoral y el ascenso de Mauricio Macri a la presidencia en 2015.

Durante su gobierno, y en paralelo a importantes cambios en el resto de los Estados vecinos –entre los cuales la crisis política brasileña se destaca, fue notable el giro en la agenda de política exterior en un intento por “abrirse al mundo”, lo cual significaba reorientar los objetivos de autonomía, aunque estos significaran ampliar los





márgenes de la dependencia. El extremo de esta orientación neoliberal fue el nivel de endeudamiento que repercute no sólo en la situación económica y financiera actual, sino que compromete los objetivos de desarrollo a futuro.

La asunción del gobierno del Frente de Todos que logró derrotar a Macri, se encontró con la extrema situación de la pandemia, sumada a una situación de crisis que Argentina transitaba previamente. Ello implicó un reordenamiento de los propósitos y su reacomodamiento a las necesidades coyunturales que la pandemia instaló. Ahora bien, en algunas de las primeras señales de su política exterior, pudimos notar un retorno a las políticas de reconfiguración de un espacio regional amplio, buscando consensos mínimos que permitan, no sin contradicciones, retomar un rumbo conjunto con los países sudamericanos y latinoamericanos. En este camino, la situación de fragmentación actual pone en jaque un propósito central en la política exterior argentina, como lo es el sostenimiento del MERCOSUR como proyecto estratégico. Así, a nivel regional se pudo remarcar la acentuación de la crisis del regionalismo desatada en 2015.

A nivel internacional, la rivalidad entre EE.UU. y China en torno al establecimiento de un orden internacional futuro se erige en el principal asunto geopolítico que tiende a organizar la situación a futuro.

A nivel nacional, Argentina asistió, con el arribo de Mauricio Macri, a un período de cuatro años de profundización de la agenda aperturista, con serias dificultades para concretar esto en el plano internacional, pero con resultados “exitosos” en términos de valorización del capital, y crecimiento de grandes grupos concentrados. Al nivel del Estado, la alianza Cambiemos logró conjugar en el gobierno los intereses de las clases dominantes y élites locales y transnacionales con su armado político. Así, en una reactualización de las teorías de la autonomía, fueron cuatro años donde estos principios fueron reemplazados por otros, efectivos en la retórica, pero contradictorios con las condiciones actuales del sistema internacional.

Por último, en el panorama actual, destacamos las primeras señales de cambio en la orientación de la política exterior del Frente de Todos desde la asunción de Alberto Fernández. A pesar de la inmediata irrupción de la pandemia y la profundización de la crisis social y económica en Argentina, esto no impidió determinadas acciones que permiten caracterizar el actual gobierno con una clara



orientación hacia la integración latinoamericana incluyendo México. También es preciso destacar el continuo ritmo de los vínculos con China. Este breve panorama en el que hemos revisado la política exterior argentina reciente arroja la persistencia de una crisis en términos de autonomía, dada por las oscilaciones entre una política exterior que busca ampliar los márgenes de maniobra regionales y otra que, como vimos, profundizó la dependencia con los grandes centros de poder mundial. Cabe preguntarse si, una vez controlada la pandemia, la región se encontrará con condiciones y voluntades para retomar la senda integracionista que generó condiciones favorables para políticas de desarrollo y autonomía expansivas que caracterizaron la primera década del siglo XXI, y que hoy constituye una ventana de posibilidades para superar esta etapa de crisis. Para ello, los vínculos bilaterales con Brasil y la construcción de mínimos denominadores comunes con el resto de los Estados de la región se erigen en condiciones necesarias y fundamentales para recuperar la autonomía como práctica y principio nacional y regional. Y volver a pensar en el rol de Argentina y la región en un escenario internacional de grandes transformaciones.



## REFERENCIAS

AGENCIA TÉLAM. **El presidente argentino llamó a sus pares a “profundizar la integración**, 26 de marzo de 2021, Argentina, Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202103/548677-presidente-alberto-fernandez-mercosur-aniversario.html>> Acceso en: marzo 2021.

ÁMBITO FINANCIERO. **En la era Macri, la fuga de capitales superó los u\$s86.000 millones**, 14 de mayo de 2020, Argentina. Recuperado de: <https://www.ambito.com/finanzas/fuga-capitales/en-la-era-macri-la-supero-los-us86000-millones-n5102663>>

BARRENGOIA, Amanda. **¿Mudar para valer?: Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana: Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003-2011)**. Tesis de Doctorado en Cs. Sociales. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2019, En línea: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/77918>>

BARRENGOIA, Amanda. **Entramados de la integración suramericana: Estados y actores en la UNASUR.** *Revista e-I@tina*, 15 (58): 75-88. Disponible en: <<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/2153>>

BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. **Informe Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos 2015-2019**, 14/05/2020. Recuperado de: <<http://www.bcra.gov.ar/Noticias/publicacion-de-informe-mercado-cambios-deuda-2015-2019.asp>> Acceso en: abril 2021.

BRICEÑO RUIZ José; SIMONOFF Alejandro. **La escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales**, *Estudios Internacionales*, 2017, núm. 186, pp. 39-89, Instituto de Estudios Internacionales, Chile.

BUSSO, Anabella. **El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis.** Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Instituto de Relaciones Internacionales. *Anuario en Relaciones Internacionales*, 2017, 9-2017, pp. 1-15

CAETANO, Gerardo; SANAHUJA, José Antonio. **(De)construyendo los procesos regionales de América Latina: el regionalismo en cuestión.** *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2019, vol. 28, núm. 1.

CALCAGNO, Alfredo. **Por qué el tratado MERCOSUR-Unión Europea no le conviene a la Argentina.** *El País Digital*, 2020. Disponible en: <<https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/por-qu-el-tratado-mercosur-unin-europea-no-le-conviene-a-la-argentina/28675?fbclid=IwAR2m66Q5xoo-HKDMs0LEsHlqV2NVYMXRDu1kbMwlcEdjBmtlbyP-PjAHhJU>> Acceso en: febrero 2021.

CASA ROSADA. **Conmemoración por los 30 años del MERCOSUR.** Acto virtual, 26 de marzo de 2021. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=d6vClkUbkhQ>> Acceso en: marzo 2021.

CEPAL. **Boletín de comercio exterior del MERCOSUR: los desafíos de la integración en el mundo post pandemia.** *Serie Comercio Internacional*, núm. 3, 2020. Disponible en: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45927-boletin-comercio-exterior-mercosur-3-desafios-la-integracion-mundo-la>> Acceso en: 22 enero 2021.

CEPAL. **La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe**, José Durán Lima Andrea Pellandra. *Serie Comercio Internacional*, núm. 131, 2017. Disponible en:



<<https://www.cepal.org/es/publicaciones/41021-la-irrupcion-china-su-impacto-la-estructura-productiva-comercial-america-latina>> Acceso en: enero 2021.

DECLARACIÓN CONJUNTA 30 Aniversario del MERCOSUR. **Consejo Industrial del MERCOSUR**, 2021. Disponible en: <<https://www.uia.org.ar/comercio-y-negociaciones-internacionales/3745/agenda-internacional-treinta-anos-del-mercosur/>> Acceso en: febrero 2021.

DECIANCIO, Melisa; MÍGUEZ, María Cecilia. **Contribuciones de los estudios globales al análisis de la política exterior: una aproximación metodológica.** *Colombia Internacional* (102): p. 87-112, 2020. En línea: <<https://doi.org/10.7440/colombiaint102.2020.05>>

GHIOTTO, Luciana; ECHAIDE, Javier. **El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Un estudio integral de sus cláusulas y efectos.** CLACSO / Fundación Rosa Luxemburgo, 2020. Disponible en: <<https://www.clacso.org/acuerdo-entre-el-mercosur-y-la-union-europea/>> Acceso en: marzo 2021.

JAGUARIBE, Helio. **Autonomía periférica y autonomía céntrica.** *Estudios Internacionales*, 12(46), 91-130, 1979.

KAN, Julián; BARRENENGOA, Amanda. **La región en la política exterior de Alberto Fernández y los contrastes con Macri.** *El País Digital*, 12 de noviembre de 2020.

Disponible en: <<https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/la-regin-en-la-poltica-exterior-de-fernndez-y-los-contrastes-con-macri/28272>> Acceso en: enero 2021.

LÓPEZ, Camilo, MIGUEZ, María Cecilia. **Uruguay como Estado pequeño en el MERCOSUR (1991-2020): una lectura desde la autonomía regional.** *Lua Nova*, núm. 112, p. 181-216, jul/dez 2021.

MARCHINI, Jorge. **Acuerdo de Libre Comercio entre el Mercosur y la Unión Europea: una negociación apurada que ahonda en asimetrías.** En Silva Flores, Noyola Rodríguez, Kan (coord.). *América Latina: una integración regional fragmentada y sin rumbo* 72-92, CLACSO, MEGA 2, IADE. Buenos Aires, diciembre de 2018.

MERCOSUR. **Suspensión de Venezuela del MERCOSUR**, 5 de agosto de 2017. Disponible en: <<https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>> Acceso el 15 de febrero de 2021.

MERINO, Gabriel. **El ascenso de China y las disputas estratégicas en los grupos dominantes de los Estados Unidos.** *Cadernos PROLAM/USP*, 19 (37): 44-77, 2020.



<<http://dx.doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2020.169135>> Acceso en: 23 enero, 2021.

MÍGUEZ, María Cecilia. **La política exterior argentina y su vinculación con los condicionamientos internos en el siglo XXI**, *Revista Relaciones Internacionales*, núm. 89, 2, pp. 125-142, 2016.

MIGUEZ, María Cecilia. **La política exterior del primer año de Mauricio Macri**. *Revista Estado y Políticas Públicas*, núm. 8, pp. 103-120, 2017.

OBIESUR. **¿A dónde va el Mercosur?** Edición 23, 2020. *La Espada*. Disponible en: <<https://portal.unila.edu.br/revistas/arquivos/LAESPADAN23min.pdf>> Acceso en: 10 marzo, 2021.

PERFIL. **El Banco Central estimó la fuga de capitales durante la gestión Macri en US\$ 86.000 millones**, 14/5/2020. Recuperado de: <<https://www.perfil.com/noticias/economia/el-banco-central-marco-que-la-fuga-de-capitales-supero-los-us86000-millones-en-la-era-macri.phtml>> Acceso en abril 2021.

SILVA FLORES, Consuelo; NOYOLA RODRÍGUEZ, Ariel., KAN, Julián (coord.) (2018). **América Latina: una integración regional fragmentada y sin rumbo**. Colección Grupos de Trabajo, CLACSO, MEGA 2, IADE. Buenos Aires, diciembre de 2018.

PUIG, Juan Carlos. **América Latina: políticas exteriores comparadas**, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

PUIG, Juan Carlos. **Doctrinas internacionales y Autonomía latinoamericana**, Caracas: Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, 1980.

SIMONOFF Alejandro; BRICEÑO RUIZ José. **La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las Relaciones Internacionales**, *Estudios Internacionales*, núm. 186, 2017.

SIMONOFF, Alejandro. **Tenés el mate lleno de infelices ilusiones: la estrategia de inserción internacional del gobierno de Macri (2015-2019)**. *Relaciones Internacionales* núm. 57, pp. 241-269, 2019.

SIMONOFF Alejandro. **Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner**, *CONFINes*, vol 5, núm. 10, pp. 71-86, 2009.

OXFAM INTERNATIONAL Aumentan los millonarios de América Latina a medida que la región más desigual del mundo se hunde bajo el impacto del coronavirus,



27/7/2020, Recuperado de: <<https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/aumentan-los-mil-millonarios-de-america-latina-medida-que-la-region-mas-desigual>>

VÁSQUEZ, Mariana. **El MERCOSUR, geografía en disputa.** *Revista de la Red de Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea.* Año 5, núm. 8, Córdoba, 2018.

WAINER, Andrés; BELLONI, Paula (2017). **¿Lo que el viento se llevó? La restricción externa en el kirchnerismo.** En Schorr, M. (coord). *Entra la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Ensayos de economía política* (pp. 51-81). Batalla de Ideas Ediciones.



## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA RECIENTE: ¿DEL GLOBALISMO A LA AUTONOMÍA?

Alejandro Simonoff<sup>2</sup>

La oscilación entre modelos de inserción globalistas y autonomistas en la Argentina son de larga data. Las dos administraciones más recientes, la de Mauricio Macri y la de Alberto Fernández, no escaparon a esa lógica que será el centro de nuestro artículo, y también indagará sobre aspectos conceptuales que nos ayuden a comprender mejor el proceso que vive la política exterior y poder desentramar su estructura y dinámica.

La asunción como Presidente argentino de Alberto Fernández diciembre de 2019 puso nuevamente sobre el tapete la cuestión referida a las oscilaciones existentes en la política argentina, esto no es ni un fenómeno nuevo, ni está circunscripto a las relaciones externas del país -ya lo había descripto Juan Carlos Portantiero para la Guerra Fría cuando se refirió a una situación de “empate” en el que se encontraba la sociedad-.

El nuevo gobierno argentino con la designación de economistas heterodoxos está reorientando el modelo hacia una forma neodesarrollista industrial. Como lo dijo el Primer Mandatario en su discurso de asunción en su administración buscará una Argentina que “crezca e incluya... en donde haya incentivos para producir y no para especular” (Fernández, 2019). Por ello, marca diferencia con el modelo rentístico financiero que caracterizó a la gestión de Mauricio Macri, cuyo resultado fueron fugas masivas de capitales que generaron el crecimiento exponencial del endeudamiento y una caída casi constante del PBI. Más allá de promover negocios especulativos, sus bases materiales estuvieron en el impulso de un modelo de exportación de materias

---

<sup>2</sup> Doutor em Relações Internacionais pela Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Professor de História Geral VI (UNLP) e Política Externa Argentina (UCALP) e Pesquisador do Instituto de Pesquisas em Ciências Humanas e Sociais (IdICHS) e Coordenador do Centro de Reflexão sobre Política Internacional (CERPI) do Instituto de Relações Internacionais (IRI), ambos do UNLP. Doutor em Relações Internacionais (UNLP), Professor de História Geral VI (UNLP) e Política Externa Argentina (UCALP), pesquisador do Instituto de Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais (IdICHS) e Coordenador do Centro de Reflexão sobre Política Internacional (CERPI) do Instituto de Relações Internacionais (IRI), ambos da UNLP.





primas, donde el sistema del agronegocio sojero es su principal estrella, acompañado por el extractivismo minero.

Para el presidente conservador esta opción se basó en el “potencial para ganar lugar en los supermercados del mundo”. (Macri, 2016) Sin embargo, el comercio de la argentina con el mundo desde 2015 estuvo lejos de las expectativas promocionadas, ya que “no hubo ningún salto exportador, sino que las medidas de desregulación y liberalización terminaron impulsando las importaciones...” (Wainer, 2020) Pero con el nuevo gobierno y la pandemia, como se señaló en el suplemento económico de *Página12*, la reducción continuó:

(...) en los tres principales socios comerciales del país: China, Brasil y Estados Unidos. Ha sido particularmente importante la contracción de las ventas al país vecino, que cayeron 16 por ciento en marzo y 57 por ciento en abril. En tanto, las ventas a Estados Unidos se contrajeron 35 y 25 por ciento, respectivamente (WAINER, 2020).

Y resultó particularmente significativa la situación de Brasil que:

(...) es particularmente preocupante para la Argentina, ya que es el principal destino para las exportaciones de origen industrial, que en abril se contrajeron un impactante 58 por ciento respecto a lo ocurrido un año atrás (WAINER, 2020).

Para el gobierno el reposicionamiento a favor de Beijing en la balanza comercial podría ser temporario fundamentado en que en ese lapso Brasil tuvo “un pico de crisis importante mientras que China se recuperó y volvió a crecer.” (Beldyk, 18 de julio de 2020, 13)

El último retorno del modelo de acumulación financiera con Macri se sustentó en el quiebre de la alianza entre el sector industrialista con el Estado desde el fin de la convertibilidad. Al mismo tiempo, esta coalición, se había delineado por el alejamiento del paradigma económico neoliberal de los años noventa hacia otro heterodoxo. La instrumentación de un tipo de cambio competitivo, la utilización de la capacidad ociosa y los precios de los *commodities* permitieron entrar en una fase de crecimiento



económico. La falta de acceso a los mercados internacionales —producto del *default*—, fue suplida tanto por la recuperación de las instalaciones industriales, como así también por el doble superávit en materia fiscal y en los intercambios comerciales con el mundo.

Pero la llegada al tope de la capacidad ociosa —y por ello se hacía necesaria una mayor afluencia de capitales—, la caída de los precios internacionales de los *commodities*, los retrasos cambiarios, sumada a la crisis internacional de 2008 —que inicialmente fue subestimada—, afectaron al modelo que comenzó a virar hacia otro de características más autárquicas. A ello hay que agregar la decisión del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner de cambiar la base tributaria para la renta agrícola extraordinaria en aquel año, que generó el rechazo unánime del núcleo agrícola, consolidó una alianza con los sectores medios urbanos y además fracturó el bloque productivo que se había ido construyendo desde 2002.

### **Disputa en las vinculaciones con el mundo**



La disputa de modelos continúa en los gobiernos de Macri y Fernández y podemos verla en cómo ellos definieron sus vinculaciones con el mundo. Mientras Mauricio Macri definió la inserción internacional como la tarea de “adaptarnos a las nuevas realidades de la interdependencia mundial” (Macri, 2016). Producto de esa perspectiva existió una externalización de los intereses propios, ellos se constituyen por lo que el “mundo” espera de la Argentina, y no al revés, llevado a su escasa o nula determinación. Además, esta percepción de Cambiemos de la “interdependencia” estuvo marcada por ver al mundo como homogéneo y liderado por una tríada Estados Unidos, junto a Europa Occidental y Japón, e ignorando los efectos del ascenso de China. En estos grupos, como apuntó Cervo:

(...) los intereses nacionales se diluyen en el orden creado por el multilateralismo de las relaciones internacionales, la llamada gobernanza global. La política exterior se convirtió en concepto fuera de moda, mero adorno de la acción del Estado, ya que no se le asignaba más la realización de intereses concretos (CERVO, 2003, 18).

Ello se observó en el peligroso aumento de la vulnerabilidad del país, como lo informó la agencia Bloomberg. Asumiendo el modelo de inserción los rasgos señalados por Jonathan Joseph de ser:

(...) una versión moderna del desarrollo combinado y desigual, en la medida en que están encerrados en las condiciones sociales de su propio estadio de desarrollo, pero están sujetos a las estrategias y técnicas de los países liberales avanzados que dominan las actividades de las principales organizaciones de desarrollo (JOSEPH, 2011, 59).

En cambio, Alberto Fernández definió las vinculaciones con el mundo del siguiente modo:

(...) Una Argentina inserta en la globalización, pero con raíces en nuestros intereses nacionales. Ni más ni menos lo que hacen todos los países desarrollados que promueven el bienestar de sus habitantes (Fernández, 2019).

Esta definición se acerca más a las realizadas por los autores autonomistas, como por ejemplo Helio Jaguaribe, quien definió a la construcción de política exterior como:

(...) una ecuación de optimización, en el ámbito internacional, de los principales intereses de un país, teniendo en cuenta sus condiciones internas y externas y los medios de acción de que dispone. (JAGUARIBE, 1974, 104).

Los gobiernos que ejecutaron la autonomía heterodoxa en la Guerra Fría (los de Perón, Frondizi, Illia, Cámpora y Alfonsín) se caracterizaron por impulsar una estrategia centrada en la prioridad regional y poseer un modelo económico que podía o no coincidir con las expectativas de la metrópoli, pero no cruzaban los lineamientos estratégicos del bloque y separaban cuando estaban en juego los intereses de este



último con los de la potencia hegemónica. (Puig, 1984) En cambio, los occidentalistas consideraron que el país no contaba con márgenes de maniobra suficientes y por lo tanto debía plegarse a la agenda de la cabeza del bloque.

Tras el fin del mundo bipolar, estos últimos, se transformaron en globalistas, quienes, como apuntó Amado Cervo, “extraían del liberalismo genético de sus naciones, también los consensos internos y consejos externos, la inspiración para elaborar y programar la vigencia del paradigma neoliberal de inserción internacional...” (Cervo, 2003, p. 18)

Además, desde los años ochenta hasta los comienzos de la primera década del nuevo milenio se había constituido una estructura triangular (Argentina-Brasil-Estados Unidos) la cual desde el inicio del nuevo milenio mostró tensiones, tanto con respecto a Washington —por el impacto de su agenda de seguridad, tras el 11 de septiembre—, como con Brasilia —debido a su reposicionamiento internacional-. Luego de la crisis de 2008 y el ascenso de China este triángulo fue cediendo su lugar a un campo de juego romboidal que lo reemplazó. (Busso, Actis y Novello, 2017)



### **La agenda internacional argentina**

El colapso de la convertibilidad en diciembre de 2001 tuvo también un impacto en la política exterior de los gobiernos posteriores a la crisis dando cierta regularidad en temas de agenda como la securitización de la agenda internacional (importante para Washington), la prioridad regional (fundamentalmente con Brasil y el Mercosur) y la inserción económica internacional (acercamiento a China) que perduró hasta la llegada de Macri en 2015.

En el primer asunto los gobiernos argentinos desde 2002 evitaron compromisos directos con la política de Washington, aspirando a mecanismos de carácter multilateral, mantener y reforzar misiones de paz (MINUSTAH), buscar ciertos *linkages* con la lucha contra el terrorismo (por los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA en los noventa), y fijando cierta distancia del unipolarismo. Pero desde 2008 con la llegada de Barak Obama comenzaron a aparecer algunos cambios, como por ejemplo la crítica explícita a los lineamientos occidentales en Medio Oriente, o la firma del

Memorándum con Irán (2013) que indicaron un cambio de rumbo en este tema con la etapa iniciada en 2002.

En 2015 con el advenimiento de Macri se asumieron varios compromisos tanto a nivel global (p.ej. la caracterización de *Hezbollah* como organización terrorista), regional (apoyar la política destituyente contra el régimen de Maduro en Venezuela) y local (diluyendo la diferencia entre seguridad y defensa para habilitar la participación de las fuerzas armadas en temas internos).

En este plano, a nivel global, si bien existe una continuidad de la caracterización de Hezbollah como organización terrorista, pero en julio de 2020 el presidente valoró el Memorándum de 2013 (Niebieskikwiat, 17 de julio de 2020, 1), con el cual el gobierno de Cristina Fernández intentó destrabar la cuestión de los atentados de los años noventa pero que había significado un quiebre en el uso de este tema como un *linkage* con la Guerra contra el Terrorismo patrocinada por Estados Unidos.

En la agenda regional, Venezuela es el tema principal, aunque la Argentina permaneció por más de un año del Grupo Lima, marcó cierta distancia su agenda, ya que no abaló ninguna declaración y su estrategia posee cierta tensión con aquel conjunto de países, como se observa en los tres objetivos para ese tema: no intervención, solución pacífica y todos los sectores involucrados. Como lo señaló el Canciller Solá, el:

...contexto las sanciones y bloqueos agravan la situación de la pandemia y, desde el punto de vista político, los intentos de mediación en el marco del bloqueo no han hecho más que polarizar la situación e impedir el diálogo y “encerrar al régimen de Maduro en una posición de resistencia más bien de tipo militar” (OSG, 2020).

Ello se pudo expresar en las declaraciones del Embajador argentino en la Comisión de Derechos Humanos, Federico Villegas Beltrán, quien, en julio de 2020, condenó las violaciones a los derechos humanos, pero que se opone a las sanciones y bloqueo, e hizo el siguiente llamado:



Nuestra región está llamada a incrementar sus esfuerzos para encontrar una salida pacífica, política y negociada a esta grave crisis multidimensional, liderada por los propios venezolanos, a través de elecciones inclusivas, transparentes y creíbles. (Villegas Beltrán en Beldyk, 16 de julio de 2020).

Para muchos de los medios que venían tratando el tema de manera sesgada, hablaron de un cambio de posición, cuestión ante el cual el Felipe Solá declaró: “No me cambien las frases respecto de la situación de lo que dijo Argentina en Bruselas sobre Venezuela” (OSG, 2020)

Es importante señalar que la Argentina construyó un delicado equilibrio en la cuestión que fue ponderado por varias fuentes del Departamento de Estado, como el representante para Venezuela, Elliot Abrams, o el propio Mike Pompeo

Pero este delicado balance fue alterado por las declaraciones del Embajador argentino en la Organización de Estados Americanos, Carlos Raimundi quien relativizó el Informe Bachelet sobre la situación en Caracas y obligó a Buenos Aires a una sobreactuación votando a favor de él en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. (Niebieskikwiat, 7 de octubre de 2020)

La renegociación de la deuda externa llevada adelante por Alberto Fernandez y su ministro Martín Guzmán fue un importante hito en las vinculaciones de la Argentina con el mundo, como lo señaló el Presidente en Naciones Unidas:

(...) La Argentina logró sellar un importante acuerdo, con casi la totalidad de los acreedores externos privados, convirtiéndose en uno de los países en enfrentar el desafío de afrontar la reestructuración de la deuda, en el marco de la pandemia (FERNÁNDEZ, 2020b).

El trato logró una adhesión del 99 % de los tenedores de bonos privados en dólares tanto bajo ley extranjera como local, con una reducción de montos, una caída en el interés promedio de 7% al 3 %, y extensión de plazos, a pesar del gran escepticismo que existió durante todo el proceso (Valli, 5 de septiembre de 2020, 12). Siendo éste el primer punto de un proceso más amplio que incluye al Fondo Monetario Internacional que encarará:



... de forma responsable, siendo respetuosos de los compromisos contraídos, pero evitando, al mismo tiempo, poner en riesgo las condiciones, que permitan la reactivación económica y la construcción de un sendero de desarrollo inclusivo y sostenible. (Fernández, 2020b).

Y reiteró cuáles son sus lineamientos de la negociación:

Ningún país puede pagar su deuda, a costa de que su pueblo quede sin salud, sin educación, sin seguridad o sin capacidad de mejorar. También ese equilibrio y priorizar los derechos humanos por sobre todo lo demás. (FERNÁNDEZ, 2020b).

La prioridad regional fue un signo distintivo de las políticas que inauguraron el nuevo milenio y dentro de la cual el Mercosur fue su principal instrumento de inserción internacional. En el caso del macrismo la estrategia hacia la región se encontró atravesada por otra prioridad: las relaciones con las potencias tradicionales (Estados Unidos y la Unión Europea) y cierto desdén por los poderes emergentes (China, Rusia, los BRICS). Como producto de ello, el mercado regional estuvo reducido inicialmente a ser la puerta de acceso a la Unión Europea y a la Alianza del Pacífico —estaciones intermedias para llegar a los acuerdos transatlántico y transpacífico—, pero el nuevo rumbo internacional con la llegada de Trump llevó a constituir las terminales en sí mismas.

Las urgencias electorales de Macri y sus coincidencias con Jair Bolsonaro a entender el mercado regional como un puente hacia la hiperglobalización, permitió la firma del Acuerdo con la Unión Europea. Aquí las señales del nuevo gobierno han sido escasas, Alberto Fernández al respecto, como destacó la agencia EFE y con motivo del lanzamiento del "Plan Estratégico Automotor 2030", señaló: "Nosotros no tenemos problema que junto al Mercosur vayamos a unirnos a la Unión Europea, eso en la medida que esa decisión no afecte a nuestra industria" y consideró que el Mercosur tenía que entenderse como un "espacio común desde donde enfrentar a la globalización" que debe ser asumida como un "hecho irreversible" que se debe asumir con "inteligencia". (EFE, 2019)





La expresión del presidente Fernández fue ambigua, ya que podría interpretarse un aval al instrumento negociado o su rechazo, creemos que la respuesta a este interrogante podría mostrar cuáles son los límites de su pragmatismo. Según el diario *La Nación*, al gobierno argentino no le gusta el acuerdo y está tratando de lograr consenso interno para rechazarlo, pero a su vez se encuentra presionado por Bolsonaro para avanzar. (Jueguen, 2020) Pero en diciembre de 2020 el titular del Palacio San Martín en la 26° Conferencia de la Unión Industrial, terminó de despejar estas dudas, cuando sostuvo: “No estamos en condiciones de cortarnos solos o decir que no a este tipo de acuerdo”. (El Economista. 3 de diciembre de 2020)

Otro de los nudos representa la relación con China, la decisión de firmar la Asociación Estratégica Integral (AEI) por parte de Cristina Fernández de Kirchner en 2014, aunque no exenta de contradicciones, resultó el cambio más significativo de nuestro relacionamiento externo desde 1983, ya que Beijing se constituyó en una variable relevante, del mismo modo que Brasilia y Washington.

La decisión inicial de revisar la AEI por parte del macrismo puso de cabeza sus lineamientos más ideológicos de la política externa argentina, ya que existió una contradicción entre los lineamientos fijados para el acceso al mundo y las bases materiales de ella, debido a que estas últimas lo llevan a acercarse a Beijín y no a la tríada occidental. Con la llegada del presidente peronista la importancia de China en nuestra política exterior fue resaltada en sus discursos, pero esta situación lleva a preguntarnos: ¿esta relación va a estar sujeta a los mismos condicionamientos que observamos en otras áreas? No es un dato menor que las tensiones en el gigante asiático y los Estados Unidos obligan a la Argentina a mirar cada acción a ambos lados del Pacífico. Las relaciones con Beijing se están intensificando producto de la cooperación brindada por el país asiático en la pandemia, la extensión del Swap por unos 8 mil millones de dólares y el inicio de las conversaciones con Huawei “y su pretensión de desplegar la red 5G en toda la Argentina”. (Infobae, 8 de julio de 2020)

El Secretario de Relaciones Económicas Internacionales Jorge Neme señaló que “tenemos que tener relaciones respetables, respetuosas y de mutua conveniencia, tanto con EE.UU., como con China.” (Beldik, 18 de julio de 2020, 13) Sumado al hecho que, Buenos Aires busca inversiones "sin condicionalidades" que incluso hoy pueden ser más importantes que las que puede aportar Occidente, aunque el apoyo de este



último podría resultar crucial en temas medulares como la negociación de la Deuda Externa.

## Conclusión

La idea de una Argentina oscilante en sus políticas, y cómo ello afecta su inserción mundial, responde a una disputa de modelos económicos antagónicos y a la incapacidad de los actores que los representan de llegar a una hegemonía de uno sobre otro. Sin embargo, como enseñó Juan Carlos Puig, todo resulta más claro si hacemos centro en la Autonomía como marco conceptual nos permitiría:

... comprender estructuralmente mediante la selección de variables relevantes y significativas, permiten por lo menos delinear tendencias profundas y apreciar errores y aciertos en función de logros de una mayor autonomía para el país. (PUIG, 1984, I, p. 91).

Siguiéndolo podemos tener en cuenta a la Autonomía como concepto central para volver inteligible el proceso, ya que:

(...) surge una correlación heurística que permite explicar con cierta coherencia los pretendidos vaivenes de la política exterior argentina y, en todo caso, las razones que fundamentan su aproximación a su alejamiento del respectivo margen de autonomía potencial. (PUIG, 1984, I, p. 93).

Siguiendo esa perspectiva, el reciente breve periodo conservador de Macri tendrá consecuencias profundas, y será un gran desafío para Alberto Fernández, quien ha marcado un rumbo claro, pero con movimientos pragmáticos, revertirlas para afianzar la Autonomía que toda Nación necesita para consolidar los intereses de la sociedad que la conforma y, de una vez por toda, desempatar el partido.



## REFERENCIAS

ARGENTINA UNIDA. 2020. **Presentación gráfica de la deuda**. Disponible en: <<https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/presentaciongraficadeudapublica>>

Acceso en: abril de 2021.

BUSSO, Anabella, ACTIS, Esteban y NOVELLO, María Rocío. **La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China**. Busso, A. (Coord.) *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda*, T2. Rosario, Argentina: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2017, pp. 11-51.

BELDYK, Mariano. **El Gobierno apuesta a saltar la grieta chavista impulsando el voto de la diáspora**. *Perfil*, 16 de julio de 2020. Disponible en: <<https://www.perfil.com/noticias/actualidad/venezuela-fernandez-apuesta-saltar-grieta-chavista-impulsando-voto-diaspora.phtml>> Acceso en: abril de 2021.

BELDYK, Mariano. **“Tenemos que estar conectados con el mundo que no es lo mismo que abierto”**. *Perfil*, 18 de julio de 2020., p.13

CERVO, Amado 2003. **Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático**. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 46, (2), pp. 5-25.

CLARÍN. **“El gobierno mantendrá a Hezbollah en el listado de grupos terroristas.”** *Clarín*, 13 de diciembre de 2019, p. 14.

GONZÁLEZ, Juan Luis. 2020. **Relaciones Carnales II**. *Noticias*, Año XXX, N° 2277, 20-25.

EFE. **“Fernández avala el acuerdo Mercosur-UE si "no afecta" a la industria argentina”**. Buenos Aires, *Agencia EFE*, 17 de diciembre de 2019, recuperado de: <<https://www.efe.com/efe/america/economia/fernandez-avala-el-acuerdo-mercosur-ue-si-no-afecta-a-la-industria-argentina/20000011-4134547>> Acceso en: abril de 2021.

FERNÁNDEZ, Alberto. **Asunción de ... discurso completo del nuevo presidente**. *Clarín*, 10 de diciembre de 2019. Buenos Aires, Argentina, recuperado de: <[https://www.clarin.com/politica/asuncion-alberto-fernandez-discurso-completo-nuevo-presidente\\_0\\_fxjxiVYE.html](https://www.clarin.com/politica/asuncion-alberto-fernandez-discurso-completo-nuevo-presidente_0_fxjxiVYE.html)> Acceso en: abril de 2021.



FERNÁNDEZ, Alberto. **Discurso del presidente ... al encabezar la apertura del periodo 138 de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación.** *Casa Rosada*, 1 de marzo de 2020. Buenos Aires, Argentina, recuperado de: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/46746-discurso-del-presidente-alberto-fernandez-al-encabezar-la-apertura-del-periodo-138-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion>> Acceso en: abril de 2021.

FERNÁNDEZ, Alberto. **Palabras del Presidente de la Nación ..., en el 75 período de sesiones, de la Asamblea General de Naciones Unidas, a través de videoconferencia.** *Casa Rosada*, 22 de septiembre de 2020. Buenos Aires, rescatado de: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/47157-palabras-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-en-el-75-periodo-de-sesiones-de-la-asamblea-general-de-naciones-unidas-a-traves-de-videoconferencia>> Acceso en: abril de 2021.

INFOBAE. 8 de julio de 2020. **El Gobierno promueve un acercamiento tecnológico y financiero con China que sorprendió a la Casa Blanca.** *Infobae*, disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2020/07/08/el-gobierno-promueve-un-acercamiento-tecnologico-y-financiero-con-china-que-sorprendio-a-la-casa-blanca/>> Acceso en: abril de 2021.

JAGUARIBE, Hélio. 1974. **Desarrollo económico y político.** Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

JOSEPH, Jonathan. 2011. **Governmentality of What? Populations, States and International Organizations.** Kiersey, N. y Stokes, D. *Foucault and International Relations.* New Critical Engagements. New York, Routledge, pp. 51-65.

JUERGEN, Francisco. **Industrial. El plan de Alberto Fernández para el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea.** *La Nación*, 10 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/industria-el-plan-alberto-fernandez-acuerdo-ue-nid2341934>> Acceso en: abril de 2021.

LUGONES, Paula. **Mensaje de EE.UU.: “La Argentina puede ayudar en la crisis de Venezuela”.** *Clarín*, 30 de abril de 2020, p.9.

LUGONES, Paula. **“Estamos dispuestos a ayudar a la Argentina en la negociación con el FMI”.** *Clarín*, 8 de agosto de 2020, p. 4.



MACRI, Mauricio. 2016. **“Discurso completo del Presidente de Argentina ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York”**. *Clarín*, recuperado de: <<http://www.clarin.com/politica/Discurso-completo-Mauricio-Macri>> Acceso en: abril de 2021.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO. 5 de enero 2020. **Informe para para la Prensa N° 005/20: La Argentina hace un llamado a recuperar la normalidad democrática en Venezuela**. Buenos Aires, recuperado de: <<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-argentina-hace-un-llamado-recuperar-la-normalidad-democratica-en-venezuela>> Acceso en: abril de 2021.

NIEBIESKIKWIAT, Natasha. 17 de julio de 2020. **El Presidente defendió el Pacto con Irán que firmó Cristina y antes criticaba**. *Clarín*, p. 1

NIEBIESKIKWIAT, Natasha. 7 de octubre de 2020. **El Gobierno cambió su postura y condenó a Venezuela en la ONU**. *Clarín*, p. 20.

OBSERVATORIO DEL SUR GLOBAL (OSG). 2020 7 18. Definiciones del Canciller Argentino Felipe Solá. **Política exterior y negociaciones comerciales**. Buenos Aires, rescatado de: <<http://observatoriodelsur.com.ar/politica-exterior-y-negociaciones-comerciales-definiciones-del-canciller-argentino-felipe-sola/>> Acceso en: abril de 2021.

PÁGINA/12. 26 Julio de 2019. **Argentina, la más vulnerable del mundo**. *Página/12*

PORTA, Fernando y BIANCO, Carlos. 2005. **Las visiones sobre el desarrollo argentino. Consensos y disensos**. Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva del MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Bases de un Plan Estratégico de mediano plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación. 2005-2015*. Buenos Aires, Imprenta Oficial, pp. 9-57.

PORTANTIERO, Juan Carlos. **Economía y política en Argentina: 1958-1973**. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 39, núm. 2, abril-junio de 1977, pp. 531-565.

PUIG, Juan Carlos. 1984. **América Latina: políticas exteriores comparadas**. Buenos Aires, GEL.

RAPOPORT, Mario y SPIGUEL, Claudio. 2003. **Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina**. Sombra Saraiva, F. (Ed.). *Foreign Policy and Polical Regime*. Brasilia: Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales, pp. 169-235.

RODRIG, Dani. 2011. **La paradoja de la globalización. Democracia y futuro de la economía mundial**. Barcelona, Antoni Bosch.

XINHUA. 10 de abril de 2020. **China está dispuestas a seguir ayudando a Argentina en combate a COVID-19, dice Xi**. *Xinhuanet*, disponible em: <[Spanish.xinhuanet.com/2020-4-10/c\\_138964670.htm](http://Spanish.xinhuanet.com/2020-4-10/c_138964670.htm)> Acceso en: abril de 2021.



# PANORAMA ACTUAL DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN ARGENTINA Y BRASIL

Noelia Wayar<sup>3</sup>

Flavia Loss de Araujo<sup>4</sup>

## Introducción

Los recientes cambios políticos en Argentina y en Brasil han provocado alteraciones significativas en sus relaciones exteriores e impactado en los proyectos de integración en nuestra región. Cambiaron estrategias y alianzas de acuerdo a las inclinaciones ideológicas de los gobiernos que ascendieron al poder en los últimos años, provocando un realineamiento de la posición de estos países en relación a procesos antiguos, como el Mercosur, y un cambio de postura con proyectos más recientes, como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). El presente texto intentará discutir este nuevo escenario y se centrará en el Mercosur, dada la importancia del bloque para ambos países.

Los antecedentes del Mercosur se remontan a los años 1980, por acuerdo entre los presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín. En aquella época, un embrionario Mercosur logra desactivar temores de antiguas disputas entre Brasil y Argentina, avanzando en lo que fuera un ejemplo de cooperación en una década signada por la deuda y la falta de interés en concretar bloques regionales de comercio. Un fuerte cambio ideológico sufrió con la asunción de Fernando Collor de Mello en Brasil y Carlos Menem en Argentina, que siguiendo las tendencias del contexto liberal y de apertura

---

<sup>3</sup> Professora da Universidade Católica de Córdoba, titular da Cátedra de Processos de Integração Regional da Universidade *Siglo 21* e professora da Faculdade Ibero-Americana de Ciências Sociais FLACSO. Diretora - Geral do Centro de Estudos para a Projeção Internacional das Cidades da República Argentina (CiGlo - *Global Cities*). Funcionária da Universidade Nacional de Córdoba, na Secretaria de Extensão. Foi Diretora de Relações Institucionais e Internacionais da Cidade de Córdoba e da Secretária Executiva da Rede Mercociudades.

<sup>4</sup> Doutoranda no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP). Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP). Atualmente, é professora nos cursos de Relações Internacionais da Universidade Cruzeiro do Sul e Centro Universitário FMU.



comercial, institucionalizaron en 1994 un Mercosur intergubernamental, característica que solo parece suavizarse con la creación del Parlamento del Mercosur (PARLASUR) muchos años después.

A pesar de que sus acuerdos tienen carácter de “actos legales incompletos”, de las dificultades para internalizar las normas integracionistas, así como la ausencia de órganos jurisdiccionales autónomos, el Mercosur se instala como prioridad en la política exterior nacional de ambos países. Pero la excesiva demora en la concreción de plazos, las crisis económicas, devaluación del real en 1999 y plan de emergencia argentino de comienzos del 2000, así como las consecuentes acciones individuales en detrimento de un fortalecimiento del acuerdo, demostraron la necesidad de revisar el Mercosur.

A partir de ese momento el bloque ha ido acomodándose a los vaivenes de las políticas nacionales de los Estados que lo conforman, especialmente de Argentina y Brasil, los mayores socios del acuerdo y los “líderes” que establecen las reglas del juego, dejando poco y nada margen de acción para el resto de miembros, que suelen verse tentados por actores externos en proyectos que resultan ser un tanto más atractivos que el propio Mercosur.

Si pudiéramos analizar en este artículo las políticas de Brasil y Argentina durante los 1990 primeros años del siglo 21, veríamos que la tendencia no se modificó y que, a diferencia de lo que sucede en otras regiones -como el modelo de integración regional europeo-, en América Latina “nuestro proyecto” está signado por conductas cíclicas atadas a los aciertos o desavenencias políticas y económicas. Por otro lado, la característica “cesión de soberanía” que implícitamente implica firmar un acuerdo de integración es prácticamente nula.

Así como las características geográficas, históricas y económicas, definen la naturaleza de los procesos de integración de Latinoamérica; la idiosincrasia de la población no se queda atrás, ni tampoco lo hacen los malos hábitos de los gobernantes que se enamoran de las cumbres presidenciales, los apretones de manos en fotos protocolares y la innegable retórica de la integración pero que tienen pocas intenciones de dejar una minúscula parte de su poder en pos del bien regional.

El surgimiento de nuevos actores también tuvo impactos importantes en el regionalismo latinoamericano, ya que el aspecto soberano impide el compromiso con





proyectos de cooperación o incluso la liberalización comercial. Sanahuja y Burián (2020) categorizaron a Bolsonaro y otros gobernantes similares en América del Sur como “nuevas derechas neopatrióticas”. Para los autores, esta es una tendencia internacional que surgió con la crisis de la globalización iniciada en 2008, que desorganizó las cadenas productivas globales, la división internacional del trabajo y puso en tela de juicio las normas del orden liberal, dando cabida a actores transnacionales que tienen una agenda anti-globalización.

El regionalismo es entendido por las nuevas derechas neo patriotas como parte del orden liberal internacional y, por tanto, un adversario de la soberanía de sus Estados en temas sensibles como el medio ambiente, las migraciones y los derechos humanos. A esto se suma el hecho de que varios proyectos de integración se crearon en la perspectiva del “regionalismo posliberal” en América Latina durante la llamada ola rosa, fortaleciendo el discurso de que la izquierda tenía el propósito de lograr la hegemonía en el continente.

El caso del Mercosur es emblemático, porque si bien se valora en términos retóricos el aspecto comercial del bloque y el gobierno brasileño propone una agenda liberalizadora, y los diferentes gobiernos argentinos siempre lo defienden (en mayor o menor medida) hay poco compromiso con cualquier iniciativa que implique diálogo o concertación con sus pares. Ante estos dilemas, este texto pretende ofrecer un panorama del desempeño de los países mencionados en relación a la integración regional, discutiendo brevemente las crisis y continuidades de estos procesos en la actualidad.

### **Argentina y el Mercosur: de Macri a Fernandez**

En el caso de la Argentina, la presidencia de Macri (2015-2019) tuvo fuertes rasgos aperturistas y de libre comercio y como expresa Busso (2016) “ha llevado a una subestimación del Mercosur que, junto a los intereses económicos y el perfil ideológico encarnado en la alianza electoral Cambiemos, podrían conducir a una toma de decisiones anticipada y riesgosa”. En comparación con gobiernos anteriores, podría decirse que la recuperación de vínculos internacionales y el posicionamiento de la Argentina en el mundo privilegiaba los lazos con Estados Unidos y promovía acciones



aperturistas que favorecen a las grandes corporaciones y promovía la instalación de las principales firmas mundiales en territorio Argentino. En términos de integración regional planteaba la flexibilización de los términos del Mercosur aunque también hacía uso de la institucionalidad que le brindaba el bloque de acuerdo a las características presidencialistas y al discurso “integrador” que sirvió y sirve a todos los mandatarios.

En aquel momento, tanto Macri como el cuestionado presidente brasileño Michel Temer (2016-2018) coincidieron en la necesidad de renovar el Mercosur y proveer instrumentos más flexibles y adaptables y fueron irrestrictos a la hora de permitir que Venezuela continuara en el bloque, amparándose en una excusa que sentaba ideal: la violación sistematizada de los derechos humanos en aquel país.

Mientras tanto, durante el gobierno del sucesor de Macri, Alberto Fernández (2019-atual), fue caracterizado por una política exterior indefinida y una ausencia de equipos consolidados para llevarla a cabo que se ven claramente reflejados en las constantes tensiones entre diferentes sectores dentro de la coalición que conforma el gobierno que hace que haya idas y vueltas sobre la misma, con momentos en los que predomina un espíritu mucho más pragmático, en los que predomina la agenda económica y financiera internacional, y otros en los que prima una agenda mucho más ideológica.

En los últimos dos años de gobierno es difícil definir la política de integración regional de Fernández, pero sí se puede visualizar un aislamiento y grandes dificultades de concreción. Durante 2020, Argentina decidió “de hecho” suspender la participación de la Argentina en el Mercosur frente a la decisión de Brasil, Paraguay y Uruguay de avanzar en acuerdos de libre comercio con Corea del Sur, Líbano, Canadá y la India en plena crisis económica agravada por la pandemia del coronavirus.

Esta postura fue reafirmada en la XII reunión de ministros de Relaciones Exteriores del Mercosur realizada en 2021, cuyos ejes fueron el debate el arancel externo común y la flexibilización comercial del bloque regional luego del reclamo del presidente uruguayo, Luis Lacalle Pou (2020-atual), para que se “flexibilicen” las condiciones de comercio de los Estados miembros, propuesta que es resistida por la Argentina, que asume la necesidad de “negociar” la flexibilización solicitada y la modificación del arancel externo común, sosteniendo que el mundo va hacia una



regionalización y cierre económico indefinido por ahora. Para sumar ejemplos de la excesiva dependencia que tienen los bloques de integración de la región de acuerdo a las vertientes políticas, no se puede evitar hacer mención a la postura adoptada frente a UNASUR y el Foro para el Progreso y Desarrollo de América del Sur (PROSUR).

La UNASUR, buscó articular bajo su égida un foro de gobernanza para toda América del Sur, contando además con una amplia agenda evidenciada en su tratado fundacional: “La integración y unión sudamericana son necesarias para avanzar hacia el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como contribuir a la solución de los problemas que aún afectan a la región, como la pobreza persistente, la exclusión y la desigualdad social” (UNASUR, 2008). En relación a esto el gobierno de Mauricio Macri tanto en su discurso como en la práctica, consideró a la UNASUR como “el último error en términos de prevalencia de ideologías”.

Aquí es donde entra en escena el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), concebido por el presidente de Chile, Sebastián Piñera y nacido de las divergencias dentro de UNASUR, que apunta a ser un espacio más flexible y dinámico para el comercio en la región, sin instituciones ni burocracia; y que fue elegido por Argentina para formar parte cuando se retiró de UNASUR.

Argentina se retiró de este último espacio, aduciendo un marco de crisis del organismo, una agenda con alto contenido ideológico y muy alejada de sus objetivos iniciales y el desorden administrativo que prevaleció en la organización los últimos tiempos.

Posteriormente, con la asunción de Alberto Fernández, se demostró que la política de integración también cambiaría: la inmediata reunión de PROSUR de la que participaron siete mandatarios, mostraba la silla vacía del esperado ausente: Argentina. Este hecho tan simbólico fue explicado por la Cancillería del nuevo presidente Alberto Fernández, aduciendo que la cita “no estaba en su agenda”. La política otra vez en el medio. Por su parte, el vacío que el actual gobierno argentino le hace al PROSUR se deja entre ver los vaivenes internos y también externos, particularmente de la tensa relación entre Sebastián Piñera (presidente del Chile) y Fernández.



## Brasil y Mercosur: gobierno Bolsonaro (2019-2022)

En el caso de Brasil, el cambio de política exterior en relación a la integración regional se puede identificar a partir de la acusación de la presidenta Dilma Rousseff (Partido de los Trabajadores - PT), que tuvo lugar en agosto de 2016 y el ascenso de su diputado, Michel Temer (Movimiento Democrático Brasileño - MDB) a la presidencia de la república. El elegido para ocupar el cargo de canciller en el gobierno de Temer fue José Serra (Partido de la Socialdemocracia Brasileña - PSDB), quien, durante su corta estancia en el ministerio, defendió la suspensión de Venezuela del Mercosur, hecho consumado en diciembre de 2016. Además, otro proyecto liderado por Serra fue la reanudación y aceleración de las negociaciones sobre el acuerdo entre Mercosur y la Unión Europea. En marzo de 2017, Serra fue reemplazado por Aloysio Nunes (PSDB) en el cargo, continuando con la agenda anterior (MARINGONI, ROMANO, BERRINGER: 2021). Así, la breve administración de Temer retomó los principios de política exterior del PSDB observados en los mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) con respecto al Mercosur, buscando fortalecer y liberalizar la agenda comercial del bloque.

Las elecciones de 2018 se disputaron en un clima de fuerte polarización y rechazo al PT. La exitosa campaña de Jair Bolsonaro, un oscuro diputado federal durante más de treinta años (1991-2019), aprovechó la identificación negativa partidista asociada al Partido de los Trabajadores (PT) tras las denuncias de corrupción y atrajo la simpatía del electorado identificado con el centro. -derecha y derecha (RIBEIRO; CARREIRÃO; BORBA, 2016). El sesgo liberal de su discurso y la elección de su equipo económico también agradó a la comunidad empresarial, que brindó un gran apoyo a la candidatura. Durante la campaña, Bolsonaro indicó que alteraría radicalmente la conducción de la política exterior para crear “un nuevo Itamaraty” (PSL, 2018). Las especulaciones sobre un posible revés en las relaciones entre Brasil y Mercosur bajo el gobierno de Bolsonaro aumentaron poco después de la confirmación de la victoria del Pesselista. Al día siguiente de la victoria, el economista Paulo Guedes, nominado para el Ministerio de Hacienda, hizo declaraciones contundentes sobre el bloque, diciendo que no sería una prioridad en las relaciones exteriores del nuevo



gobierno. Además, Guedes dijo que el Mercosur estaría plagado de cuestiones ideológicas y que tendría “inclinaciones bolivarianas”.

Otras señales fueron dadas por el entonces Ministro de la Casa Civil, Onyx Lorenzoni, quien dio a conocer la información de que las primeras visitas presidenciales se realizarían a Chile, Israel y Estados Unidos (REZENDE, 2020), apuntando a la reorientación de las relaciones exteriores brasileñas, como Argentina fue un destino tradicional de visitas presidenciales. El nombramiento del embajador Ernesto Fraga Araújo para el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores ni siquiera ofrecía indicios de la postura de Itamaraty sobre la participación brasileña en el Mercosur. Los textos publicados por el embajador apuntaban a un posible acercamiento con Estados Unidos (ARAÚJO, 2017), pero no se pronunciaron sobre las relaciones con América del Sur.

Sorprendentemente, solo seis meses después del inicio del gobierno de Bolsonaro, el 28 de junio de 2019, se anunció la conclusión de las negociaciones del acuerdo entre Mercosur y la Unión Europea. La noticia fue reportada con gran fanfarria por Planalto y sirvió para fortalecer, al menos temporalmente, las relaciones entre los miembros del bloque sudamericano.

Dos hechos llamaron la atención cuando se anunció la conclusión de esta primera fase del acuerdo: primero, el entusiasmo del gobierno brasileño cuando anunció la conclusión de las negociaciones (FERNANDES; CAPRIOLI, 2019). El acuerdo hizo que el Mercosur, hasta entonces mencionado negativamente en la retórica presidencial y por el ministro de Economía, Paulo Guedes, cobrara protagonismo positivo en las declaraciones de ambos. El segundo punto fue el papel que jugaron Guedes y el Ministerio de Economía en esta etapa de las negociaciones. Según Saraiva y Gavião (2020),

“(...) este hecho se puede explicar a través del informe anónimo de un diplomático que participó en las negociaciones durante el mandato de Temer. Según esta fuente, la negociación ya estaba prácticamente concluida, quedando solo ajustes sectoriales y acomodaciones para bienes industriales y cuotas para productos agrícolas, lo que finalmente se resolvió durante el gobierno de Bolsonaro”. (SARAIVA; GAVIÃO, 2020, p. 103).



Este cambio retórico, sin embargo, no significó un cambio en la agenda de Brasil en relación con el bloque y el país se mantuvo alejado de sus vecinos y en permanente tensión con Argentina tras el ascenso de Alberto Fernández a la presidencia en octubre de 2019. Bolsonaro lamentó la victoria de Fernández, dijo que no lo saludaría y no acudió a su toma de posesión, iniciando una sucesión de comentarios provocadores que provocaron la mayor distancia entre los dos países en la historia reciente.

Volviendo a UNASUR, observamos el principal exponente del regionalismo posliberal. Sin embargo, los cambios en los gobiernos de los países de la región estuvieron acompañados de desconfianza hacia el proyecto, ya que fue iniciado por gobiernos de izquierda y de centro-izquierda. La situación se agravó en el caso brasileño por el uso de la política exterior como principal instrumento de diferenciación en relación a los gobiernos del PT y, por tanto, haciéndola extremadamente ideologizada (SARAIVA; SILVA, 2019). Brasil se distanció de países que tenían gobiernos con alguna connotación a la izquierda del espectro ideológico y eligió a Venezuela como principal disputa, un país frecuentemente mencionado en los discursos del presidente Bolsonaro. Así, en abril de 2019, Brasil formalizó su salida de UNASUR y su ingreso al PROSUR, fundado en marzo del mismo año por ocho países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú. Las expectativas para el bloque eran altas en el momento de su lanzamiento y fueron disminuyendo debido a la política exterior brasileña, su separación de Argentina y la crisis provocada por la pandemia. En la actualidad, es un foro de diálogo y aún quedan muchas dudas sobre su futuro.

### **Consideraciones finales**

El Mercosur transita 30 años, en un continente volátil, inestable, teñido por crisis cíclicas, políticas que oscilan entre las izquierdas más recalcitrantes y las derechas más duras, donde el concepto de gobernanza no se entiende, o no quiere que se entienda.



Marcha entre experiencias proteccionistas, un Brexit exitoso para quienes lo avalaron, suspensión de negociaciones multilaterales de la OMC, China cada vez más cerca y una lucha incesante con Estados Unidos y las diferencias entre Brasil y Argentina en pleno auge.

A una relación que siempre supo hacer que la diplomacia primara antes las diferencias, pero que nunca fue fuerte, estratégica y “de bloque” hoy suma a su historia, que su destino depende de dos presidentes que se enfrentan en cuanto a ideología y visión del mundo y a estrategia política regional, y lo han demostrado con gestos concretos.

Mientras Bolsonaro reafirma su actitud de desprecio por la región y por los pilares de la política exterior brasileña, Fernández quiere imponerse como un líder diametralmente opuesto a las políticas de su antecesor, Macri y amparándose en la crisis sanitaria actual, mantienen un Mercosur estático, que perpetúa la tradicional deficiencia del bloque por avanzar en la integración.

En este complicado entramado de relaciones y con una pandemia devastadora que desestabiliza un ya frágil sistema de integración que demuestra la incapacidad de los acuerdos regionales para dar respuestas multilaterales y no aisladas, y que deja sin pronósticos hasta a los máximos expertos, Argentina parece retornar al ostracismo, y echar por tierra los avances y el rol que logró ocupar en el mundo, mientras que sus vecinos se reafirman en la vereda de enfrente, ideológica y estratégicamente. Por otro lado, Brasil sigue una política exterior errática que rompe los lazos construidos con sus vecinos, además de crear un clima de desconfianza en el Mercosur.

Esto no solamente sucede en el marco del Mercosur ni es un problema actual, producto de la pandemia. También se puede visualizar en los pocos avances que en su momento logró la UNASUR consiguió en materia de integración económica, en términos generales, aunque haya sido positivo en el caso del Acuerdo de Paz en Colombia así como la condena al golpe de Estado parlamentario que destituyó al presidente Fernando Lugo (ex presidente de Paraguay, 2008-2012).

Desde el punto de vista de la integración regional, siguiendo a Andrés Malamud (2011), no busca la integración dado que hacer compatible el concepto de soberanía con el de integración, resulta imposible.





La parálisis de UNASUR sirvió para los gobiernos conservadores que prosiguieron para dar aliento al PROSUR, otro claro ejemplo de construcciones a medida de los gobernantes, que no solo fue contraproducente, sino también inútil. Desde el punto de vista jurídico, las decisiones de este tipo de foros no tienen efectos obligatorios para todos los Estados miembros y su capacidad de maniobra será nula, por lo que PROSUR se sumó a una decena de iniciativas de integración americana que hoy forman un complejo entramado de objetivos cruzados y muchas veces contradictorios. Finalmente, creemos que la pandemia puede ser vista como una enorme oportunidad para “barajar y dar de nuevo” como si esto se tratara de un auténtico juego de cartas, en el cual la estrategia debe ser: que la región entienda que es hora de resolver problemas eternos que le son comunes a los diferentes miembros y que sobrepasan sus fronteras —como el narcotráfico o la migración— y para ello deben alcanzar la integración regional en las próximas décadas. Se trata de una integración regional que supone depurar los proyectos integradores que ya existen y también evite la tentación de creer que la unión se sustenta en términos de “izquierdas y derechas”.

Como afirma Malamud (2011) hay que evitar pensar en la integración regional como más comercio, más reuniones presidenciales. El principal valor a desarrollar es la cesión de soberanías, en caso contrario seguiremos en un escollo difícil de sortear.

Que los modelos de integración impulsados por los gobiernos progresistas y aquellos pensados desde las derechas se gestaron desde proyectos de gobiernos que no han transmitido a los pueblos la intención de una u otra forma de integración y que es preciso trabajar en una nueva gobernanza de la integración.

Que estos procesos de maduración y evolutivos llevan tiempo. Seguramente pensar en un plan de desarrollo a 10 o 20 años menos susceptibles al péndulo ideológico tendrá más sentido que seguir creando sub bloques inútiles.

Que los liderazgos actuales tanto de izquierda como de derecha serán sustituidos como sucede con los ciclos políticos en nuestros países. Si los gobernantes actuales quieren dejar un legado de su paso efímero por el poder, lo mejor que podrían hacer es ayudar a organizar un proceso integrador duradero. De lo contrario, al igual que sus colegas de los últimos años, serán olvidados o recordados como los



responsables de la fragmentación regional y de condenar a Suramérica a la irrelevancia global.

## REFERENCIAS

ARAÚJO, Ernesto. **Trump e o Ocidente**. In: *Cadernos de Política Exterior*, ano III, n. 6, 2017. p. 323. Disponible:<<http://funag.gov.br/loja/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf>> Recuperado en 18 nov 2018.

BURIÁN, Camilo López; SANAHUJA, José Antonio. **Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional**. In: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 126, pp. 41-63, 2020. Disponible: <<https://www.revistasculturales.com/xrevistas/PDF/13/2107.pdf>> Recuperado en 14 jan 2021.

BUSSO, Anabella.; ZELICOVICH, Julieta. **El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿desde el Mercosur a la Alianza del Pacífico?** Universidade Federal do Rio Grande do Sul; *Conjuntura Austral*, 7, 37, 2016 pp. 17-24. Disponible: <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/66725>> Recuperado en 14 jan 2021.

FERNANDES, Daniela; CAPRIOLI, Gabriel. **UE e Mercosul fecham acordo de livre comércio**. *Valor Econômico*, São Paulo, 28 de jun 2019. Disponible:<<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/06/28/ue-e-mercosul-fecham-acordo-de-livre-comercio.ghtml>> Recuperado en 18 nov 2020.

MALAMUD, Andrés. **Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional**. *Norteamérica*, 6(2), 219-249. Disponible: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-35502011000200008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000200008&lng=es&tlng=es)> 2011 Recuperado el 17 jul 2021.

MARINGONI, Gilberto; ROMANO, Giorgio; BERRINGER, Tatiana. **As bases da política externa bolsonarista**. Santo André: Editora UFABC, 2021, pp. 7-10. Disponible:<[https://editora.ufabc.edu.br/images/Livros/Bases\\_da\\_politica\\_externa\\_bolsonarista.pdf](https://editora.ufabc.edu.br/images/Livros/Bases_da_politica_externa_bolsonarista.pdf)> Recuperado en 17 jul 2021.

REZENDE, Constança. **Bolsonaro fará viagens ao Chile, EUA e Israel, diz Lorenzoni**. *Portal Terra*, São Paulo, 29 out 2018.



Disponível: <[https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/bolsonaro-fara-viagens-ao-chile-eua-e-israel-diz-lorenzoni\\_cab3fcdceb23903da363c1218289f107rtf0fzv9.html](https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/bolsonaro-fara-viagens-ao-chile-eua-e-israel-diz-lorenzoni_cab3fcdceb23903da363c1218289f107rtf0fzv9.html)> Recuperado em 29 nov 2020.

RIBEIRO, Ednaldo; CARREIRÃO, Yan; BORBA, Julian. **Sentimentos partidários e antipetismo: condicionantes e covariantes.** *Opinião Pública*, n. 22, v. 3, dez. 2016. Disponível: <<https://doi.org/10.1590/1807-01912016223603>> Recuperado em 05 abr. 2021.

SARAIVA, Miriam; GAVIÃO, Leandro. **Relações comerciais União Europeia-Mercosul: um breve histórico.** In: THEMOTEO, Reinaldo (Org). *O Novo Acordo Mercosul-União Europeia em Perspectiva*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020, pp. 91-108. Disponível: <<https://www.kas.de/documents/265553/265602/Serie+Brasil>> Recuperado em 05 abril 2021.

SARAIVA, Miriam.; SILVA, Alvaro. **Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro.** *Relações Internacionais*, n. 64, 2019, págs. 117-137. Disponível: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7518974>> Recuperado em 05 abr 2021.

UNASUR. **Tratado Constitutivo de la Unión de las Naciones Suramericanas.** 2008. Disponível: <<https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tratado-constitutivo-UNASUR.pdf>> Recuperado em 17 jul 2021.



## SIETE ANÁLISIS DE DESINTEGRACIÓN ECONÓMICA Y FRAGMENTACIÓN POLÍTICA EN SUDAMÉRICA<sup>5 6</sup>

Pedro Silva Barros<sup>7</sup>

### Introducción

En los últimos años Sudamérica ha experimentado una crisis que se ha expresado en diferentes formas. La desintegración económica y la fragmentación política son dos de las principales características del actual momento regional. La concomitancia de esos dos fenómenos hace que la región sea más vulnerable a la presencia de potencias extrarregionales.

Este artículo reúne siete breves análisis sobre el momento actual de América del Sur. El objetivo es reflexionar sobre cómo las características políticas y económicas de la región se expresan en las principales agendas temáticas, incluyendo áreas geográficas que tradicionalmente no hacen parte del centro de debates sobre integración latinoamericana. Se discuten transporte, energía, comercio, producción y gobernanza regional en la realidad concreta de Mato Grosso do Sul, Roraima, Amapá, las Guayanas, Uruguay y Venezuela.

El primer análisis, de agosto de 2020, ya presentaba que la reanudación del crecimiento económico posterior al período de Covid-19 sería mucho más lenta en Sudamérica que en cualquier otra región del mundo.

---

<sup>5</sup> Las reflexiones presentes en ese artículo han sido formuladas durante las investigaciones de postdoctorado del autor y presentadas en PROLAM-USP. Los siete análisis aquí reunidos fueron publicados en separado por Latinoamérica21 ([www.latinoamerica21.com](http://www.latinoamerica21.com)) entre los meses de agosto de 2020 y febrero de 2021. Luego los textos fueron reproducidos en portugués en el sitio del periódico Folha de S. Paulo / UOL.

<sup>6</sup> Nota dos organizadores: os textos a que o autor se refere na nota anterior estão citados em separado ao final na seção de referências bibliográficas.

<sup>7</sup> Doutor em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM-USP). Foi Diretor de Assuntos Econômicos da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) desde 2009. É editor da revista Tempo do Mundo e coordenador do projeto Integração Regional: o Brasil e a América do Sul, ambos do Ipea.



El segundo análisis recuerda la importancia de la diplomacia presidencial y algunos de los logros de la primera reunión de presidentes de Sudamérica realizada en Brasilia el año 2020, mostrando que fue posible para jefes de Estado con posiciones políticas opuestas construir una agenda mínima de consenso para la integración y desarrollo.

El tercer análisis trata de la primera visita de un secretario de Estado de EE.UU. a la región de la Isla de las Guayanas en septiembre de 2020 y del rol de las potencias extrarregionales en la crisis de Venezuela. El texto recuerda las experiencias del Tratado de Cooperación Amazónica de 1978 y de la Operación Venturini de 1983 acciones con fuerte protagonismo brasileño para evitar la injerencia externa en Sudamérica.

El cuarto análisis trata del único proyecto de infraestructura que involucra cuatro países que sigue en ejecución en la región. Demuestra como el dinamismo económico del Pacífico, particularmente de China, el crecimiento de la producción exportadora del Oeste brasileño y los gobiernos subnacionales de Argentina, Brasil, Chile y Paraguay han sido fundamentales para la articulación del Corredor Bioceánico.

El quinto análisis presenta la crisis energética de Amapá y como ella podría ser evitada con mejor conexión de infraestructura en la isla de las Guayanas. Se propone un mercado sudamericano de energía como alternativa para amenizar los efectos de la caída del comercio intrarregional en Sudamérica.

El sexto análisis relaciona las sanciones de EE.UU. a Venezuela con el buen desempeño económico de Roraima, particularmente del crecimiento de sus exportaciones. Se recupera el Protocolo de La Guzmán de 1994, principal marco de las relaciones bilaterales Brasil-Venezuela como ejemplo de construcción de amplia agenda bilateral positiva en respuesta a una crisis migratoria.

Por fin, el séptimo análisis se refiere a la búsqueda del actual gobierno uruguayo por flexibilizar la agenda comercial del Mercosur como consecuencia de la falta de liderazgo de Brasil en la política regional, de la pésima performance económica de los dos principales países del bloque y de la forma como la presencia china ha anestesiado la integración regional.



El conjunto de los siete análisis indica que la región está en el inicio de un largo periodo de inestabilidad con menos interdependencia económica y más polarización política tanto entre los países de Sudamérica como dentro de cada uno de ellos. Quizá el primer intento de salida organizada de esa crisis sea el proceso constituyente chileno, cuyo despliegue afectará toda la región.

### **Desintegración económica y Fragmentación Política en Sudamérica**

La reanudación del crecimiento económico posterior al período de Covid-19 en América del Sur debería ser mucho más lenta que en cualquier otra región del mundo. Dos fenómenos que ya se producían antes de la pandemia representan una parte importante de este desastre regional sin precedentes: la desintegración económica y la fragmentación política. El país más grande de América del Sur ha perdido su papel de líder en ambas cuestiones y no hay ningún vecino que lo reemplace.

América del Sur tiene un nivel históricamente bajo de comercio intrarregional, algo entre el 15 y el 20% de lo que los países de la región compran y venden se hace con sus vecinos. Entre 2004 y 2017, el 17% de las exportaciones del Brasil se destinaron a América del Sur. Esta cifra cayó al 15% en 2018 y sólo al 12% en 2019. En 2020, menos del 10% de las ventas totales de Brasil han ido al conjunto de los países sudamericanos.

Este fenómeno es especialmente grave si se tiene en cuenta la composición de las exportaciones a las distintas regiones. El comercio intrarregional es mucho más intenso en el sector de las manufacturas. Del total exportado por Brasil a América del Sur, más del 80% es de productos industrializados, a Europa el 35%, a China menos del 3%. La misma cantidad exportada por el Brasil a la Argentina genera, en promedio, cinco veces más empleos que a China.

**La reprimarización de las economías y las exportaciones de América del Sur tiende a hacerlas menos complementarias y más competitivas entre sí.** En el primer semestre de 2020, el comercio de Brasil con América del Sur cayó un 42% con respecto al mismo período en 2019, una disminución siete veces mayor que el comercio de Brasil con el resto del mundo, con quien se redujo en un 6%.



Al mismo tiempo que se desintegra comercialmente, la región se fragmenta políticamente, tanto entre los países como dentro de ellos. En 2019, se produjeron importantes protestas sociales en Chile, Perú y Ecuador, cuyas tensiones subyacentes aún no se han resuelto. En Bolivia, el gobierno interino ya ha pospuesto la fecha de las elecciones tres veces. En Venezuela, la crisis está empeorando y parece que la capacidad de los países vecinos para fomentar el diálogo o apoyar cualquier transición política está disminuyendo.

La agenda de gobernabilidad regional, que incluía a todos los países cuyo mayor ejemplo era la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), ha sido sustituida por iniciativas fraccionadas como el Foro Prosur y el Grupo de Lima, con una falta de institucionalidad y escasos o nulos resultados concretos. Las limitaciones de estas nuevas iniciativas de gobernanza regional se hicieron más evidentes durante la pandemia.

Organizaciones regionales como la Unión Europea, la Unión Africana y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) han logrado elaborar planes regionales para luchar contra la propagación del Covid-19. Además, han creado medidas para estimular el comercio intrarregional y propuestas conjuntas para reanudar el crecimiento. América del Sur ha fracasado en todos los casos

**En Europa, África y América Central fueron las respectivas burocracias de las organizaciones regionales las que catalizaron las propuestas y elaboraron el programa de recuperación económica.** Entre 2018 y 2019, había desactivado el Consejo Sudamericano de Salud y el Instituto Sudamericano de Gobierno en Salud, ambos vinculados a la Unasur, sin crear organismos nuevos para ocupar su lugar. En Europa, África y América Central fueron las respectivas burocracias de las organizaciones regionales las que catalizaron las propuestas y elaboraron el programa de recuperación económica. En el caso de África y América Central, estas organizaciones desempeñaron un papel importante en la gestión de los recursos de cooperación internacional.

En los últimos años, una parte importante del acervo de integración se ha perdido en diferentes áreas como la infraestructura y la defensa. La cartera de proyectos de la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), creada en 2000 en el marco de la primera reunión de los doce presidentes del



subcontinente, ya no se actualizó en 2017. El Consejo de Defensa Sudamericano también dejó de reunirse.

En cualquier momento histórico o zona geográfica, la aparición concomitante de una baja interdependencia económica y de crecientes polarizaciones políticas es una receta para el fracaso de la civilización. El vacío de consulta regional abre el espacio para una mayor presencia e interferencia de las potencias externas. América del Sur es ahora más vulnerable a las controversias extrarregionales.

Lo trágico para América del Sur es el fenómeno de la fragmentación política y la gobernabilidad regional y la desintegración económica y comercial, que se han ido retroalimentando con mayor intensidad durante la pandemia, formando una espiral que parece no tener fin.

En la primera quincena de septiembre, los presidentes de varios países de la región se reunirán virtualmente en una Cumbre del Foro Prosur, prevista inicialmente para marzo. Se espera que la magnitud de la crisis en América del Sur y las respuestas regionales satisfactorias en otras partes del mundo hagan que los jefes de Estado sean conscientes de la necesidad de reanudar las consultas regionales con sus propias instituciones. Inmediatamente, reactivar las instancias relacionadas con la salud y la recuperación económica, en particular en lo que respecta a la infraestructura y la financiación y las garantías para el comercio intrarregional.



## **A 20 Años de la Operación Sudamericana**

Hace exactamente veinte años se firmó el primer comunicado conjunto de los 12 países de América del Sur. Reunidos en Brasilia el 31 de agosto y el 1 de septiembre de 2000, los representantes decidieron organizar una agenda común para la integración regional. Después de casi dos siglos de independencia para la mayoría de los países de América del Sur, era la primera vez que todos sus presidentes se reunían sin la presencia de otros países.

Fue un hito de integración impulsado por la diplomacia presidencial que dio lugar a la Iniciativa Sudamericana para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA) y a la Comunidad Suramericana de Naciones (2004). En 2008, nuevamente en Brasilia, estas iniciativas se institucionalizaron con la firma del tratado constitutivo de



la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) por parte de todos los presidentes de la región, documento que fue ratificado por los parlamentos de los 12 países en los años siguientes.

En el seminario preparatorio celebrado el 2 de agosto de 2000, al que asistió el expresidente argentino Raúl Alfonsín, el diplomático brasileño Seixas Corrêa, parafraseando la expresión de Juscelino Kubitschek, cuya “Operación Panamericana” de los años 50 dejó legados como el Banco Interamericano de Desarrollo, dijo que el proceso experimentado en esa época podría algún día ser conocido como la “Operación Sudamericana”.

La organización de los países de América del Sur ya se había formulado desde la redemocratización. En una reunión del Grupo de Río celebrada en 1993, el presidente Itamar Franco mencionó la creación de un Área de Libre Comercio de América del Sur, en clara referencia y relativo contrapunto a la propuesta de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que era el programa hemisférico prioritario de los Estados Unidos.

**La “Operación Sudamérica”, dirigida por Brasil, se construyó sobre tres pilares: democracia, integración económica basada en un regionalismo abierto y autonomía.** La “Operación Sudamérica”, dirigida por Brasil, se construyó sobre tres pilares: democracia, integración económica basada en un regionalismo abierto y autonomía. Elementos que fueron recordados en los discursos de los presidentes en Brasilia.

El anfitrión Fernando Henrique Cardoso advirtió que, en caso de ruptura, o amenaza de ruptura, del orden democrático en cualquier país de América del Sur, los países celebrarían consultas y adoptarían las medidas necesarias para la defensa de la democracia y la protección de los derechos humanos. En el comunicado conjunto de los 12 mandatarios se reconoce que la paz, la democracia y la integración son elementos indispensables para garantizar el desarrollo y la seguridad regionales.

El tercer párrafo del comunicado merece un recordatorio completo. “América del Sur inicia el nuevo siglo fortalecida por la progresiva consolidación de sus instituciones democráticas, por el compromiso con los derechos humanos, la protección del medio ambiente – aplicando el concepto de desarrollo sostenible –, la superación de las injusticias sociales y el desarrollo de sus pueblos, por el crecimiento



de sus economías, por el empeño en mantener la estabilidad económica y por la ampliación y profundización de su proceso de integración”.

El programa económico fue impulsado por el éxito comercial del Mercosur y de los bloques subregionales en diversas partes del mundo en el decenio de 1990. El entonces presidente colombiano Andrés Pastrana señaló en la reunión que el comercio dentro de los bloques subregionales había crecido un 17% anual en el Mercosur y un 14% anual en la Comunidad Andina en el período de diez años anterior a la reunión. En el comunicado conjunto se indicaba que a mediano y largo plazo sólo sería posible que los países sudamericanos se integraran más en la economía internacional con la incorporación permanente de innovaciones tecnológicas, lo que aumentaría el valor añadido de las exportaciones y mejoraría la competitividad regional.

La articulación de las agendas de los países de la región se consideró como la forma más adecuada de negociar el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), considerada en ese momento como inevitable. En el período inmediatamente posterior a la Guerra Fría, los Estados Unidos se consideraban la única potencia mundial, Rusia se estaba desmoronando y las principales preocupaciones de la comunidad internacional con China eran el crecimiento de su población y la piratería de productos de marca occidental.

Es sorprendente recordar que el presidente peruano Alberto Fujimori, unos meses antes de dejar el cargo, declaró al término de ese histórico encuentro que se trataba del certificado de nacimiento de los Estados Unidos de América del Sur. Tal vez lo más inusual para los ojos de hoy es que apellidos, tan divergentes y aparentemente incompatibles como De la Rúa, Bánzer, Cardoso, Lagos, Pastrana, Noboa, Jagdeo, Macchi, Fujimori, Venecia, Batlle y Chávez pudieron dialogar en torno a un programa común de interés para todos los países.

En el decenio de 2000, estimulada por el auge de los productos básicos, la región experimentó un período de relativa estabilidad política, crecimiento económico y distribución de los ingresos sin precedentes. Lula da Silva, Uribe, Kirchner, entre otros, mantuvieron las conversaciones.

En los últimos años, con el fin de la bonanza económica, todos los pilares de la Operación Sudamericana se han debilitado. Los instrumentos de defensa de los derechos humanos se han debilitado y la democracia ha perdido entusiasmo. El



comercio intrarregional se ha desplomado, las exportaciones de los países de América del Sur se han reprimido y el mercado manufacturero de la región ha sido ocupado por China, y no por los Estados Unidos, como se imaginaba en 2000. Algunos países se alinean automáticamente con la política exterior de los Estados Unidos y la frágil estructura de gobierno regional autónomo ya no existe.

**La falta de institucionalidad de la integración ha sido costosa y el acervo de la integración se ha perdido.** La cartera de proyectos de infraestructura regional que fue actualizada sistemáticamente por los gobiernos ha sido abandonada desde diciembre de 2017. Se han desactivado otros instrumentos sudamericanos que presentaban resultados satisfactorios en áreas de defensa y salud.

En marzo de 2019, Sebastián Piñera convocó la más reciente reunión presencial de los presidentes de América del Sur. Siete presidentes asistieron y decidieron reemplazar la Unasur por el Foro Prosur. La justificación presentada en los discursos fue que la Unasur sería ideologizada (influencia bolivariana), burocrática (tratado, regimiento) y costosa (40 funcionarios y un presupuesto anual de 11 millones de dólares).

Después de un año y medio, Prosur ha tenido dificultades para demostrar a qué ha llegado. Se convocaron algunas reuniones de altas autoridades para tratar del Covid-19, pero nunca asistieron representantes de alto nivel de algunos de sus principales países. El foro se ha limitado a declaraciones de algunos de los países de la región, sin que se hayan adoptado medidas prácticas. Uno de los pocos compromisos de Prosur era que el foro sería presidido por un país cada año. El primero sería Chile, que pasaría la presidencia a Paraguay en marzo de 2020. Chile pidió que su presidencia se extendiera hasta diciembre y el presidente Iván Duque exigió que Colombia asumiera la siguiente presidencia en lugar de Paraguay.

Al parecer, no se dan las condiciones para la continuación de la Operación Sudamericana que permitiría a la región actuar como tercero interesado en la nueva polarización entre los Estados Unidos y China y construir agendas comunes en áreas como el desarrollo de las regiones fronterizas, la financiación y las garantías para el comercio intrarregional, la salud y la defensa. La reunión de hace 20 años, sin embargo, no puede ser olvidada.



## Mike Pompeo en la Isla de las Guayanas

Por primera vez en la historia, un Secretario de Estado de los Estados Unidos pondrá un pie en la isla marítima fluvial más grande del mundo. De inmediato, Mike Pompeo estará en Georgetown, Paramaribo y Boa Vista, tres de las principales ciudades de la isla de Guyana. La mayor parte de la cobertura periodística y el análisis de esto se ha centrado en el intento de Donald Trump de presentar una agenda más dura y efectiva sobre Venezuela para la búsqueda de votos de los republicanos en Florida. Pero hay otros factores que explican esta visita sin precedentes anunciada en el último minuto.

El contexto de fragmentación política y desintegración comercial en América del Sur hace de nuestro subcontinente un escenario abierto para las luchas de poder extraregionales. La división entre Brasil y Colombia, por un lado, y Argentina, México y Chile, por otro, hizo posible, también por primera vez en la historia, que en 12 de septiembre de 2020 un estadounidense fuera elegido para presidir el Banco Interamericano de Desarrollo. Hijo de madre cubana, Mauricio Claver-Carone fue asesor especial de Donald Trump y director ejecutivo para asuntos del hemisferio occidental en el Consejo de Seguridad Nacional. Su principal argumento de campaña fue la instrumentalización del banco como contrapunto a la expansión china en América Latina. El martes (15 de septiembre), se anunció la visita de Pompeo a América del Norte y del Sur.

La isla de las Guayanas es única, pero la integración de su infraestructura es muy deficiente y nunca fue planeada en conjunto. Sus 1,7 millones de km<sup>2</sup> equivalen al territorio europeo de Alemania, Francia, España e Italia juntos. Situado en el norte de Sudamérica, es, al mismo tiempo, Atlántico, Caribe y Amazonas, teniendo como principales demarcaciones los dos principales ríos del norte de Sudamérica, el Amazonas y el Orinoco, y la interconexión natural entre ellos por el canal de Casiquiare y el río Negro; su parte norte está dividida en el medio por el río Esequibo. Además de Surinam y Guyana, este territorio es compartido por Brasil – los estados de Amapá, Roraima y la vega norte del Amazonas desde todo el estado de Pará y Amazonas hasta el Río Negro -, Venezuela – los estados de Delta Amacuro, Bolívar y Amazonas – y Francia – el territorio de ultramar de Guyana.



A principios de este año hubo elecciones generales tanto en Guyana como en Surinam. En ambos países la elección fue muy pareja y los derrotados tardaron en reconocer los resultados. La victoria de Irfaan Ali en Guyana sólo se formalizó después de cuatro meses. Por el contrario, en las elecciones de 2015, la ya abandonada y moribunda Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) había enviado misiones electorales con la participación del Brasil y los resultados fueron inmediatamente aceptados por todos los actores políticos de ambos países.

**Es posible que en unos pocos años la producción de petróleo de Guyana supere a la de Venezuela.** Desde el punto de vista económico, Guyana y Surinam tienen pocas relaciones con América del Sur. Sólo el 2% de su comercio exterior se realiza con los otros diez países de la región. En los dos últimos años ha habido un auge del petróleo en Guyana que la convierte en el único país de América que tendrá un crecimiento económico positivo en 2020. También se espera que la producción marítima de petróleo se amplíe en Surinam. Es posible que en unos pocos años la producción de petróleo de Guyana supere a la de Venezuela. Aunque tiene las mayores reservas de petróleo del mundo, Venezuela ha visto caer su producción de petróleo debido a la propia ineficiencia y al embargo de los Estados Unidos en los últimos años.

La estrategia de derrocar al gobierno venezolano con el aislamiento político y la asfixia económica diseñada por los Estados Unidos y el Grupo de Lima en 2017 tuvo como resultados concretos el colapso de la producción petrolera, la profundización de la crisis social venezolana y el fortalecimiento político y económico interno de los militares leales a Nicolás Maduro. Viéndose distante de sus aliados tradicionales, Venezuela se convirtió en el mayor deudor chino de América Latina. Con cada paso que dan EE.UU. y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el entorno ruso, Moscú refuerza sus lazos económicos, políticos y militares con Caracas.

En 2002, cuando la dirección de la empresa petrolera estatal PDVSA intentó derrocar al gobierno, Hugo Chávez se dirigió a Brasil para enviar barcos para asegurar el suministro interno de gasolina. Ahora es Irán el que cumple este papel. En las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015, ganadas por la oposición a Maduro, la principal misión de observación electoral externa fue de Unasur. En las elecciones



parlamentarias de diciembre de 2020, con una baja participación de la oposición, Turquía debería ocupar este espacio.

No es la primera vez que Guyana y Surinam se encuentran en medio de grandes disputas geopolíticas. Guyana se independizó del Reino Unido en 1966 y heredó antiguas disputas territoriales entre los británicos y los venezolanos. Surinam se independizó de los Países Bajos sólo en 1975 y fue reconocido rápidamente por Brasil. Guyana y Surinam nacieron amenazadas por las tesis de la internacionalización de la Amazonia, que iban cobrando fuerza en Europa y en diversas organizaciones internacionales, y por la sombra de la guerra fría.

En 1978, bajo la dirección de los presidentes Ernesto Geisel del Brasil y Carlos Andrés Pérez de Venezuela, se firmó el Tratado de Cooperación Amazónica con el objetivo de promover el desarrollo integral de la región y sus poblaciones y reafirmar la soberanía exclusiva de los ocho países de la región sobre la gestión de la mayor reserva de biodiversidad del mundo. Bolivia, el Brasil, Colombia, el Ecuador, Guyana, el Perú, Surinam y Venezuela vetaron la posibilidad de que las potencias extrarregionales participaran en el tratado en ese momento y en el futuro.

En 1983, el Gobierno de Surinam fue acusado por los Estados Unidos y los países europeos de graves violaciones de los derechos humanos. Tanto la antigua metrópoli como la potencia hemisférica trataron de aislar al país política y económicamente para derrocar a su gobierno. Cuba y otros países de orientación socialista han aumentado sus actividades en Surinam. La Unión Soviética aumentó su presencia en el Caribe. Los Estados Unidos, gobernados por el republicano Ronald Reagan, buscaron el apoyo del Brasil de João Figueiredo para una intervención en Paramaribo. Brasil se negó y, alternativamente, envió una misión diplomática dirigida por el General Danilo Venturini a Surinam. Se inició una amplia cooperación brasileña para la organización del Estado de Surinam, que se distanció de los países socialistas, evitó la invasión americana y garantizó una relativa estabilidad al país en los últimos decenios. Meses más tarde, debido a una situación similar, los Estados Unidos invadieron la isla caribeña de Granada y mataron a su presidente Maurice Bishop.

**La acción del Brasil en el norte de América del Sur fue eficaz para disuadir la presencia extrarregional,** tanto si actuó mediante consultas regionales con el tratado de cooperación con la Amazonia como si lo hizo bilateralmente con la misión



Venturini. Los gobiernos de Geisel y Figueiredo sabían que el mayor perdedor en un conflicto impulsado por intereses extrarregionales en América del Sur sería el propio Brasil. La presencia de Mike Pompeo en Guyana, Surinam, Roraima y Colombia en el mismo viaje sólo puede entenderse en este contexto de fragmentación de la gobernanza regional sudamericana y menos protagonismo brasileño

### **Corredor Bioceánico: camino del Mato Grosso al Pacífico**

“El sur de Mato Grosso puede muy bien ser definido como la futura plataforma donde recibiremos todo lo que tenemos que llevar a Santos. En concreto, el sector entre Corumbá, Campo Grande y Ponta Porã tendrá, en un futuro no muy lejano, la importancia político-económica de un Santos mediterráneo”. Estas palabras son de Mário Travassos, pionero de la geopolítica en Brasil, en su texto clásico de 1931.

Luego de casi un siglo, parece que el antagonismo entre el Atlántico y el Pacífico está empezando a ser superado por los corredores viales en las regiones subdesarrolladas. El corredor viario bioceánico es un proyecto de integración física que conectará Porto Murtinho (Mato Grosso do Sul) con los puertos del norte de Chile, cerca del Trópico de Capricornio. Se está pavimentando la primera carretera que atraviesa el chaco paraguayo en dirección este-oeste, proyecto que debería concluirse en 2022. Los tramos de Argentina y Chile están listos y necesitan una rápida mejora. Los recursos para el puente entre Puerto Murtinho, en Brasil, y Carmelo Peralta, en Paraguay, ya están aprobados por Itaipú Binacional. Se espera que la obra completa esté lista en 2023.

**En los últimos cuatro decenios, la inversión en infraestructura en América Latina ha sido muy inferior a la media mundial** y muy por debajo de las necesidades de la región. Hace 20 años, durante la Primera Reunión de presidentes de América del Sur, encabezada por el Brasil, se creó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA) con el fin de organizar la integración de la infraestructura en la región. Hace diez años, la IIRSA se incorporó al Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planificación (Cosiplan) de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), de modo que los debates sobre la infraestructura



contaran con la participación directa de los gobiernos y que los proyectos siguieran una orientación político-estratégica.

Aunque con el mérito de reunir una cartera de más de 500 proyectos de infraestructura actualizados anualmente, las inversiones no aumentaron a la velocidad prevista. La IIRSA ya no se actualizó en diciembre de 2017, cuando los ministros de planificación de América del Sur se reunieron por última vez en vísperas del colapso de la Unasur y la gobernanza de la infraestructura regional. Todos los proyectos en los que participaban más de dos países quedaron paralizados, excepto el corredor viario bioceánico que va de Puerto Murtinho al norte de Chile.

Este proyecto de corredor se formalizó en 2015 para permitir el desarrollo de regiones que no estaban adecuadamente incluidas en los procesos de integración nacional y regional, como el Brasil centro-occidental, el Chaco paraguayo, el noroeste de la Argentina y el norte de Chile. El Grupo de Trabajo (GT) creado por los presidentes de Argentina, Brasil, Chile y Paraguay resistió a los cambios de gobierno y de orientación política en los cuatro países. La explicación de esta excepcionalidad radica en los cambios geoeconómicos mundiales, el dinamismo económico de Mato Grosso do Sul y sus regiones vecinas, y el compromiso de sus gobiernos subnacionales.

El enorme dinamismo económico asiático ha ejercido recientemente un impresionante poder de atracción. Hace 20 años, menos del 2% de las exportaciones del Brasil se dirigían a China. En 2019, se alcanzó un récord del 28%. En los primeros ocho meses de 2020, el gigante asiático por sí solo representó el 34% del total de las ventas brasileñas. Este año, por primera vez en la historia, más de la mitad de las exportaciones de Mato Grosso do Sul han sido a China y más de 2/3 a la región de Asia y el Pacífico en su conjunto.

Este movimiento es uno de los factores del auge del centro-oeste brasileño, agroexportador, en los últimos cuatro decenios. Este período coincide con el relativo declive de las regiones industrializadas del sur y el sudeste. Estas características se han intensificado en el último período.

**Si las exportaciones totales de Brasil cayeron un 7% en los primeros ocho meses de 2020 en comparación con 2019, las exportaciones de Mato Grosso do Sul aumentaron un 13% en el mismo período.** Si las importaciones de todos los estados brasileños disminuyen drásticamente en 2020, las compras de fertilizantes aumentan,





en particular en Mato Grosso do Sul. El Estado aumentó las importaciones de fertilizantes potásicos en un 60% este año. El principal proveedor de este producto es Canadá. La ruta comienza en Vancouver, cruza el Canal de Panamá para desembarcar en Santos y recorre más de 1.000 kilómetros para llegar a las granjas del centro de Mato Grosso do Sul. Es mucho más barato y rápido llegar a los puertos del norte de Chile y viajar 1.400 km para estar en Puerto Murtinho.

A pesar del desmantelamiento de las organizaciones regionales, el corredor vial bioceánico ha seguido promoviendo reuniones hasta la fecha y la labor del Grupo de Trabajo ha avanzado considerablemente. Los estudios realizados por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea) y la Empresa de Planificación y Logística (EPL), ambas instituciones del gobierno brasileño muestran que las ganancias logísticas de las exportaciones a través del corredor podrían alcanzar los por lo menos 60 millones de dólares anuales para los productos de Mato Grosso do Sul en las exportaciones a la región de Asia y el Pacífico, concentradas en la pasta de papel, manteniendo las cantidades actuales.

El desafío consiste en que el corredor bioceánico sea un catalizador de una red de desarrollo que extienda sus beneficios más allá de los sectores de exportación ya consolidados, como la soja, la pulpa y las carnes tradicionales. Al mismo tiempo que el corredor hace más competitivas las exportaciones, abre oportunidades para fomentar el comercio intrarregional (que ha ido disminuyendo en los últimos años) mediante el desarrollo de cadenas de valor regionales.

El corredor permitirá la articulación de la pequeña y mediana producción del centro-oeste del Brasil, el Paraguay y el noroeste de la Argentina con las cadenas de producción chilenas que ya cuentan con una logística estructurada en los mercados asiáticos. Por ejemplo, las carnes exóticas producidas en el Pantanal, que no tiene suficiente escala para llegar a los mercados asiáticos, dependerán de las redes de exportadores de pescado chilenos. La producción de productos lácteos del chaco paraguayo se ampliará a los mercados del Brasil occidental y el norte de Chile.

El corredor terrestre será mucho mejor utilizado si se articula con los ferrocarriles y las vías navegables. El primer comandante de la Academia Militar de Agulhas Negras (AMAN) veía a Mato Grosso como el gran rincón de Brasil en el corazón de la masa continental. Es el espacio donde se cruzan los caminos entre el



Atlántico y el Pacífico y las cuencas del Plata y el Amazonas. El dinamismo agrícola, la demanda asiática y las obras de infraestructura en curso pueden finalmente marcar el comienzo de lo que el capitán Travassos de la década de 1930 imaginó como la Era Mato-grossense.

### **La Crisis del Amapá y la Integración Energética Sudamericana**

Amapá es un estado en el extremo norte de Brasil. Su capital, Macapá, está en la latitud cero, sobre el ecuador. No hay comunicación por carretera a Brasilia ni a ninguna de las otras 25 capitales de estado del país. Y aunque es posible conducir 10 horas para llegar a Cayena, capital del territorio de ultramar de la Guayana Francesa, un brasileño sólo puede cruzar la frontera con un visado, que no sería necesario si la visita fuera a París.

El aislamiento de 850.000 brasileños que viven en los 142.000 kilómetros cuadrados de Amapá se ha intensificado en las últimas semanas. Desde el 3 de noviembre, el estado ha sufrido la mayor crisis energética de su historia. Han sido cuatro días de oscuridad. Luego, dos semanas más de suministro intermitente, afectando al 80% de su población. La crisis ha comprometido el acceso a Internet, a los cajeros automáticos, a las gasolineras y ha dañado la salud pública. Las elecciones municipales de Macapá, que se celebrarían el 15 de noviembre, se pospusieron. El 17 de noviembre hubo otro apagón total. Después de 20 días el suministro de energía aún no se ha normalizado.

Las reflexiones sobre la crisis energética de Amapá en las últimas semanas se han centrado en el precario desempeño del concesionario, los altos costos y la baja calidad de los servicios de distribución de energía en algunas regiones del país y la lentitud de la acción gubernamental.

La empresa española Isolux controló hasta 2019 la concesionaria Linhas de Macapá Transmissora de Energia (LMTE), responsable de la subestación que se dañó y se convirtió en el epicentro de la crisis. La gestión de la LMTE fue transferida a Gemini Energy, controlada por Starboard Asset, un fondo especializado en la gestión de activos en dificultades financieras. Este tipo de transferencia de activos de grupos que



tienen en la ingeniería su actividad principal a conglomerados especializados en la gestión financiera ha sido recurrente en los últimos años.

Sin embargo, la seguridad energética permanente de Amapá sólo se garantizará con la construcción de un anillo de infraestructura en todo el Arco Norte o la isla de Guyana, que incluya, además de la Guayana Francesa y Amapá, a Guyana, Surinam, el sur de Venezuela, Roraima y la arteria norte de los estados de Amazonas y Pará. El Sistema Interconectado Nacional (SIN) de Brasil funcionaría mejor si contara con el potencial de generación de energía hidroeléctrica de Guyana y Surinam.

La mayor parte de la producción hidroeléctrica de la Amazonia brasileña se concentra en su cuenca meridional (como Tucuruí, Belo Monte, Jirau y Santo Antônio), cuyo régimen pluviométrico es complementario del de Guyana -la estación con mayor incidencia de lluvias- y la producción hidroeléctrica es diferente en el sur de la Amazonia y en el escudo del norte de la Guayana. Brasil podría vender energía en el período de mayor producción de Belo Monte y comprar en los meses en que su producción es insuficiente.

Este movimiento sería decisivo para generar una interdependencia económica y vincular el desarrollo de las Guayanas al del Brasil. Debido a la expansión de la producción de petróleo, Guyana será el único país de América con crecimiento económico este año. Sin embargo, el Brasil representa menos del 2% de todas las exportaciones e importaciones de Guyana. Esta presencia económica tan baja del Brasil también se da en la Guayana Francesa y en Surinam.

**Hay varias experiencias positivas de la integración energética del Brasil con sus vecinos.** La construcción de la central hidroeléctrica de Itaipú ha vinculado definitivamente a Paraguay con el estado de Paraná, el gasoducto Brasil-Bolivia (Gasbol) ha convertido a Brasil en el mayor socio comercial de Bolivia tanto en importaciones como en exportaciones. La cooperación nuclear entre Brasil y Argentina fue decisiva para la distensión de las relaciones entre ellos, lo que permitió la creación del Mercosur. Antes de estos proyectos, Brasil no era el principal socio económico, comercial o político de ninguno de estos tres países.

Hasta el año 2023 se renegociará el Anexo C del Tratado de Itaipú, que obliga a la venta del excedente de energía paraguaya al Brasil, hasta que se pague la deuda relacionada con la construcción de la central hidroeléctrica binacional. Paraguay tiene



derecho al 50% de la energía total de Itaipú (consume poco más del 10%, lo que corresponde a casi el 90% de su demanda interna). Pronto, Paraguay habrá pagado toda la deuda y podrá vender la parte de la energía que no consume a otros países, como Chile.

El acuerdo de 1999 para suministrar gas de la empresa estatal boliviana YPF a Petrobras a través de Gasbol recibió un aditivo en 2020. Las obligaciones de compra y venta entre las dos empresas estatales han disminuido y se ha permitido a otras empresas brasileñas utilizar la infraestructura para comprar gas directamente. Mientras que el Brasil aumenta su producción de gas natural y puede importar menos, Bolivia tiene ahora más excedentes para exportar a otros mercados.

En los últimos tres años, América del Sur ha experimentado un período sin precedentes de caída del comercio entre sus países y de crisis en la gobernanza regional. La fragmentación se está intensificando tanto entre los países como dentro de ellos. Si hace cinco años el 17% de las exportaciones de Brasil se dirigían a los países vecinos, en la primera mitad de 2020 eran sólo el 10%.

La primarización y especialización de las exportaciones sudamericanas y la desindustrialización de sus principales economías (Brasil y Argentina) en los últimos años dificultan la reanudación del comercio intrarregional a corto plazo. Para la estabilidad regional sería importante recuperar programas positivos que pudieran beneficiar a todos los países y generar una mayor complementariedad e interdependencia.

Durante la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), entre 2008 y 2018, hubo debates entre los doce países de la región para promover la integración energética. Se negoció un tratado regional de energía, aunque no se formalizó, que sería la base de un mercado energético sudamericano.

En 2001, Brasil atravesó una crisis energética generalizada, mucho más grave que la actual, que se concentra en un solo estado. En los años siguientes, se reestructuró la planificación energética en el país y se fortaleció el sistema con la construcción de nuevas centrales hidroeléctricas y mejoras significativas en la transmisión e interconexión de las diferentes redes. Sin embargo, los estados de Amapá, y especialmente Roraima, siguen siendo vulnerables.



La crisis energética de Amapá debería llevar a la reanudación del debate sobre un mercado energético sudamericano, necesario tanto desde el punto de vista de la seguridad energética como de la estabilidad política y económica regional.

### **Roraima Crece por las Sanciones de EE.UU. a Venezuela**

En enero de 2019, Sudamérica fue testigo de la inauguración de Jair Bolsonaro en Brasil y la autoproclamación de Juan Guaidó en Venezuela. Al mes siguiente, el canciller brasileño, en coordinación con los Estados Unidos, Colombia y la oposición venezolana, llevó dos vehículos cargados de arroz, leche y medicinas de baja complejidad a la frontera entre Brasil y Venezuela bajo la narrativa de la ayuda humanitaria.

Fue el punto álgido del flujo migratorio de Venezuela a Brasil y la presión política de Brasil y sus aliados contra el régimen de Nicolás Maduro. Venezuela mantuvo la frontera cerrada por unos pocos miles de dólares y el efecto práctico de la operación fue nulo.

Dos años más tarde, la pandemia enfrió la presión migratoria, pero el flujo comercial en la frontera entre Pacaraima y Santa Elena de Uairén nunca ha sido más intenso. Este fenómeno es aún más sorprendente si se tiene en cuenta que el comercio intrarregional en América del Sur cerró el año 2020 en su peor nivel relativo desde la creación del Mercosur y que la fragmentación política entre los países de la región ha aumentado considerablemente.

**Por primera vez en la historia:** en 2020, por primera vez en la historia, dos estados brasileños tenían en un solo país vecino el principal destino de sus exportaciones. No eran estados en la frontera sur con Argentina o en la frontera oeste con Perú. El año pasado, Roraima y Amazonas vendieron más a Venezuela que a cualquier otro país del mundo. Las otras 25 unidades de la federación del Brasil tenían como principal destino de sus exportaciones los países extrarregionales, 15 a China y seis a EE.UU. El estado de Roraima, que era el menor exportador de Brasil, multiplicó sus ventas al exterior más de diez veces en dos años.



El estado de Roraima, que era el menor exportador de Brasil, multiplicó sus ventas al exterior más de diez veces en dos años, pasando de 15 millones en 2018 a 200 millones en 2020. Más de tres cuartos de todo lo que Roraima ha exportado en los últimos dos años ha sido destinado exclusivamente a Venezuela. Esta cifra sería significativamente más alta si se considera el comercio fronterizo informal. Ningún otro estado tiene tan concentradas las ventas al extranjero. En 2019, el PIB de Roraima creció un 4,3%, mientras que el promedio brasileño se situó en el 1,1%. El movimiento se intensificó en 2020.

La explicación, por supuesto, no está en el dinamismo económico de Venezuela. El PIB de Venezuela se ha desplomado en un 70% desde 2013, el peor desempeño del mundo. Este es uno de los efectos secundarios de las sanciones económicas aplicadas por los Estados Unidos contra el régimen de Nicolás Maduro y varias instituciones venezolanas. Se trata de uno de los frutos de la agenda positiva que se diseñó entre Brasil y Venezuela en los años 90 y tres décadas de flujos migratorios, muy agudos en los últimos cinco años, que estimulan el comercio fronterizo.



### *La migración a Roraima*

La migración interna a Roraima fue estimulada por los gobiernos brasileños en el esfuerzo de ocupar la Amazonía. La mayoría de los migrantes procedían de zonas pobres del nordeste del Brasil, atraídos por la expansión de la minería durante el régimen militar (1964-1985). Bajo los gobiernos de Sarney (1985-1990) y Collor (1990-1992), la lucha contra el garimpo, como se conoce a la minería informal, generalmente de pequeña escala, durante los preparativos para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río-92), dio lugar a una ola migratoria de Roraima a Venezuela, acompañada de varios incidentes y masacres de indígenas. Un número importante de brasileños que habían ido a Venezuela emigraron de nuevo a Guyana y Surinam en busca de minas aisladas.

En menos de una década, cientos de kilómetros de nuevas carreteras y redes de transmisión de energía integraron físicamente los dos países.

La reacción de los gobiernos de Itamar Franco (1992-1994) y Rafael Caldera (1994-1998) fue la construcción de una agenda positiva, el Protocolo de La Guzmanía, articulado por el canciller Celso Amorim en 1994. Se trataba de un programa positivo y de integración entre los dos países. Este condujo a la pavimentación de importantes carreteras y a la interconexión de las centrales hidroeléctricas del Bajo Caroní y Boa Vista. En menos de una década, cientos de kilómetros de nuevas carreteras y redes de transmisión de energía integraron físicamente los dos países. Roraima comenzó a recibir electricidad venezolana, y Manaus, bañada por el río Amazonas, se unió a Puerto Ordaz, a orillas del Orinoco, por 1580 Km. de carretera adecuada.

Las buenas relaciones políticas entre Lula da Silva (2003-2010) y Hugo Chávez (1999-2013) estimularon un aumento significativo del comercio bilateral entre el Brasil y Venezuela, que pasó de 1.000 millones en 2003 a más de 6.000 millones en 2012.

Venezuela fue uno de los tres países del mundo con los que el Brasil tuvo el mayor superávit comercial entre 2007 y 2012. El balance fue bastante favorable para Brasil. Sin embargo, la expansión comercial no fue acompañada de una integración productiva.

### *La crisis económica venezolana*

La crisis económica venezolana, la disminución del protagonismo regional de Brasil y el distanciamiento político entre ambos países hizo que el comercio bilateral se disminuyera muchísimo entre 2014 y 2018. Tanto los productos manufacturados de São Paulo como los agrícolas se transportaban por barco y el comercio formal en la frontera terrestre era insignificante.

Al comienzo de la administración de Donald Trump (2017-2021), los EE.UU. ampliaron las sanciones económicas contra Venezuela. Si antes se centraban en individuos en la cumbre gubernamental, las sanciones llegaron a involucrar a varias instituciones económicas venezolanas y empresas de varios países que se relacionaban con el país. El buque que transportaba arroz desde Rio Grande do Sul o el sudeste



asiático a Venezuela no podía atracar posteriormente en los EE.UU.; las empresas que participaban en esta operación tendrían sus cuentas congeladas.

Las sanciones de EE.UU. no lograron las consecuencias anunciadas: debilitar a Nicolás Maduro, fortalecer a Juan Guaidó y forzar una transición política. Al contrario. Aparentemente, Maduro tiene hoy más poder político interno que hace dos años. Antes, los recursos de las exportaciones venezolanas formales entraban a través del banco central, el tesoro venezolano o las subsidiarias de la empresa petrolera estatal y entraban en las estructuras estatales formales. Ahora las exportaciones son informales y están gestionadas por estructuras paralelas asociadas al régimen, con mucha más discreción y discrecionalidad.

### *Exportaciones informales*

Son estas exportaciones informales las que garantizan las divisas para las importaciones de alimentos brasileños transportados por tierra en cantidades miles de veces superior a la ayuda humanitaria en febrero de 2019. El aumento significativo del flujo comercial entre los estados de Roraima y Amazonas hacia Venezuela en los últimos 24 meses sólo fue posible gracias a la infraestructura previa y la no adhesión de Brasil a la política sanciones económicas a Venezuela.

Además de Venezuela, Roraima limita con Guyana, el único país de América que tuvo un crecimiento económico en 2020. La falta de una infraestructura adecuada entre Boa Vista y la capital, Georgetown, ha impedido que Roraima y Brasil se asocien al reciente desarrollo de este país vecino.

Más allá de las cuestiones geopolíticas implicadas, el reciente dinamismo económico de la frontera entre el Brasil y Venezuela muestra el potencial sin explotar del comercio intrarregional en América del Sur y la importancia de contar con una infraestructura adecuada. Se trata de una cuestión importante para el programa de recuperación del crecimiento pospandémico.





## La Agenda Uruguaya para Flexibilización el Mercosur

En la última década Brasil ha ido perdiendo su protagonismo regional y varios presidentes han intentado llenar este vacío. Todos ellos fracasaron. ¿Será diferente con el uruguayo Luis Lacalle Pou?

En 2017, el peruano Pedro Pablo Kuczynski propuso la creación del Grupo de Lima para abordar la crisis de Venezuela. En 2018, el colombiano Iván Duque decidió abandonar Unasur en su primera semana de mandato. Y en 2019, el chileno Sebastián Piñera reunió a otros seis presidentes de la región para crear el Foro Prosur en sustitución de Unasur. Los brasileños Michel Temer y Jair Bolsonaro no han participado directamente en ninguna de estas iniciativas. En los tres casos, al cabo de unos años los intentos quedaron muy lejos del voluntarismo presidencial.

El Grupo de Lima se volvió inocuo tras la aventura venezolana del autoproclamado Juan Guaidó. Algunos presidentes elegidos más recientemente como el argentino Alberto Fernández y el boliviano Luis Arce, y el candidato al cargo, Andrés Arauz, que pasó a la segunda vuelta en Ecuador, han pedido la reestructuración de Unasur. El Foro Prosur no ha dado resultados en la concertación regional, ni siquiera para coordinar los esfuerzos para enfrentar los efectos de la pandemia en la salud pública. Y Bolsonaro no ha asistido a ninguna de las tres reuniones virtuales de Prosur organizadas por Chile en 2020. Ahora parece ser el turno de Uruguay, liderado por Lacalle Pou, de tomar la delantera.

### *La Agenda uruguaya*

Ante el panorama de desintegración económica y la fragmentación política que impera en Sudamérica, el presidente de Uruguay recibió a Alberto Fernández en Colonia del Sacramento el pasado noviembre. Este febrero visitó a Bolsonaro para almorzar en el Palacio de la Alvorada, e invitó al paraguayo Mario Abdo el martes de carnaval para conversar en Punta del Este.

En todas las reuniones hubo rasgos comunes. Fueron informales y sin declaraciones oficiales ni comunicados conjuntos de los Ministerios de Asuntos Exteriores. Las agendas de las tres conversaciones fueron guiadas por Uruguay.



Acompañada de cuestiones menos importantes para los interlocutores, la flexibilización del Mercosur fue siempre el tema principal.

La agenda uruguaya de flexibilización del Mercosur es un eufemismo para eliminar el Arancel Externo Común (TEC), que obliga a todos los países del bloque a cobrar la misma tasa a las importaciones de productos de fuera del bloque. El TEC es el instrumento que garantizó el gran crecimiento del comercio intrabloque entre 1991 y 2011, pero ha perdido fuelle debido a la crisis industrial de Brasil y Argentina, la fragmentación política y la mayor presencia de China.

La elevada demanda china de productos primarios del bloque ha garantizado abundantes divisas en los últimos años y ha anestesiado el esfuerzo exportador industrial de los países miembros.

#### *Que cada miembro negocie individualmente*

En Uruguay, la flexibilización del Mercosur parece tener legitimidad interna. Al fin y al cabo entre 2015 y 2019 su economía creció mientras que la de Argentina y Brasil permanecían estancados. Lacalle Pou aboga por que el Mercosur abandone el TCE y que cada miembro negocie individualmente los acuerdos comerciales con terceros países o bloques.

Entre los cuatro miembros fundadores del Mercosur, la economía uruguaya era la más integrada con sus vecinos antes del Tratado de Asunción de 1991. El país ha mantenido su tradición de no alinearse automáticamente con ninguno de sus vecinos y la propia independencia de Uruguay puede entenderse como funcional a la distensión entre Brasil y Argentina. Ahora parece que está promoviendo su distanciamiento de ambos, lo que sería un movimiento sin precedentes.

Lacalle Pou ya había dado una señal en la reunión virtual del Mercosur en julio de 2020 donde Paraguay entregó la presidencia del bloque a Uruguay. Centró su discurso en la defensa de unas relaciones “desideologizadas” con China y en la importancia de la especialización agrícola de las economías de la región. La reacción fue de baja intensidad. La atención se centró en el acuerdo Mercosur-UE, cuyas negociaciones se arrastran desde hace más de dos décadas y que en el último año no



han tenido ningún avance y han perdido terreno ante las preocupaciones presidenciales.

### *China ha anestesiado la integración regional*

El comercio exterior de Uruguay es cada vez menos sudamericano y más chino. En el año 2000 casi la mitad de las exportaciones uruguayas se destinaron a los países sudamericanos vecinos, tras una década de fuerte crecimiento del comercio dentro del Mercosur. En 2010, la participación de Sudamérica en las exportaciones totales de Uruguay se situaba en el 39,4%; en 2020, el nivel era inferior a la cuarta parte. Hace diez años, Brasil compraba el 24% de las exportaciones de Uruguay y China sólo el 5%. Actualmente, China compra el 28% de lo que vende Uruguay, el doble que Brasil.

El dinamismo chino ha anestesiado la integración regional. Comercialmente, Uruguay también representa cada vez menos para Brasil. Si en 2018 Brasil tuvo un superávit de 1.800 millones de dólares, en 2020 este se redujo a la tercera parte. Las exportaciones brasileñas a Uruguay cayeron un 40% en dos años.

Las exportaciones uruguayas a China se concentran en sólo dos productos agrícolas, la carne y la soja, en contraste con las exportaciones industrializadas y diversificadas a Brasil y Argentina. El comercio intrarregional es más accesible para las pequeñas empresas y genera más y mejores empleos. Sin embargo, la especialización impulsada por el presidente uruguayo implica desindustrialización y menos empleos vinculados al comercio exterior.

### *Se negocia mejor de forma conjunta*

Lacalle Pou tiene razón en fomentar el diálogo regional y en preocuparse por los costes de una política ideologizada hacia China, principal socio comercial del Mercosur. Pero se equivoca al creer que Uruguay solo podrá negociar mejor con los socios extrarregionales.

La tendencia a la construcción de bloques regionales, aunque con inestabilidad en los últimos años, sigue reforzándose. En todas partes, el coste de abandonar un acuerdo regional es mucho más elevado que el de permanecer en él.



El resultado concreto de flexibilizar el Mercosur sería una mayor especialización productiva y una mayor interdependencia con China. Incluso con China, el Mercosur podría negociar mejor de forma conjunta. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay representan en conjunto tres cuartas partes del total de las importaciones de soja de China, así como el 37% de la carne y la cuarta parte de la celulosa. Todos estos productos requieren mucha tierra y agua. China depende del Mercosur para garantizar el aumento de su consumo de proteínas, pero, por incapacidad política, hasta ahora el bloque no ha aprovechado indirectamente esta situación.

El diálogo es especialmente importante en el Mercosur porque gran parte de su comercio es gestionado. Cuando los ministros de economía de Brasil y Argentina no hablan, el comercio entre ambos países se ralentiza considerablemente. Parte del descenso del comercio intrarregional es el resultado de la fragmentación política. Hay otros instrumentos de integración regional que deben ser modernizados como el Acuerdo de Créditos Recíprocos de la ALADI, cuya sede también está en Montevideo.

En el actual panorama de desintegración económica y fragmentación política de Sudamérica, Uruguay puede parecer una isla de prosperidad en un mar de inestabilidad. Pero su estabilidad a mediano plazo se verá comprometida por la falta de armonía entre Argentina y Brasil. Puede que Lacalle Pou consiga sentar a Alberto Fernández y a Jair Bolsonaro en la misma mesa, pero es poco probable que tenga el mismo éxito tratando con economías 200 veces mayores que la suya.

Uruguay ganaría mucho más si promoviera el diálogo entre sus dos vecinos y ayudara a construir una agenda de consenso en Sudamérica, que negociando en solitario con China, Estados Unidos o la Unión Europea.

### **Consideraciones finales**

El conjunto de esos siete análisis indican que las iniciativas fraccionadas, como el Grupo de Lima y el Foro Prosur, han sido más ideológicas y menos eficientes que Unasur. Sudamérica tiene ahora menos peso en la gobernanza de la crisis de Venezuela de lo que tenía antes del Grupo de Lima. Esos espacios sin una mínima burocracia han fracasado en organizar acciones en el crítico periodo de la pandemia.



No fueron efectivo para trabajar en conjunto en temas de salud pública y tampoco lograron establecer una agenda mínima para la recuperación económica.

La falta de liderazgo regional y debilidad de la diplomacia presidencial de Brasil en los últimos años dejó un gran vacío político en la gobernanza regional. Pero ningún otro país o personalidad de Sudamérica ha logrado ocupar ese espacio.

El reto inmediato es preservar el acervo de la integración. En el Mercosur se puede reorganizar varias de las iniciativas que se llevaban a cabo en Unasur. Temas como infraestructura, desarrollo de las regiones de frontera, salud pública, ciudadanía sudamericana deberían ser reanudados en Mercosur, con la participación de todos los miembros plenos y asociados.

La experiencia del Corredor Bioceánico de Mato Grosso do Sul al Pacífico podría ser utilizada para establecer gobernanza de proyectos de infraestructura, comercio y producción entre la región de la Amacro (Amazonas, Acre y Rondonia), el sur de Perú y el norte de Bolivia y entre el extremo norte de Brasil, Guyana y Suriname. Incorporar definitivamente Guyana y Suriname al desarrollo de Sudamérica sigue siendo un desafío regional que interesa principalmente a Brasil.

Los movimientos de desintegración económica y comercial y de fragmentación y polarización política tanto dentro como entre nuestros países no presentan señales consistentes de superación. Por un lado, Sudamérica está más desarticulada como región y más periférica en el Sistema Internacional. Por otro lado, todavía tenemos competitividad en unos pocos sectores, abundancia de algunos recursos naturales estratégicos y de capacidad ociosa, complementariedad con las principales potencias mundiales y ausencia de conflictos abiertos interestatales. O sea, cumplimos las condiciones materiales básicas para construir agendas positivas bilaterales y recuperar los esfuerzos de integración regional.



## REFERENCIAS

BARROS, Pedro Silva; CÓRDOVA, Jesus Alberto Mercado. **Cassiquiare: o canal da integração fluvial entre Brasil e Venezuela.** *Boletim de Economia e Política Internacional*, núm. 18, pp. 5-22, 2014.

BARROS, Pedro Silva; GONÇALVES, Júlia Borba. **Fragmentação da governança regional: o Grupo de Lima e a política externa brasileira.** *Mundo e Desenvolvimento*, vol. 2, núm. 3, pp. 6-39, 2019.

BARROS, Pedro Silva; SAMURIO, Sofia Escobar. **A Institucionalidade da Integração Fronteiriça na Unasul e no Mercosul.** *Boletim de Economia e Política Internacional*, núm. 25, pp. 35-43, 2019.

BARROS, Pedro Silva; GONÇALVES, Júlia Borba; SAMURIO, Sofia Escobar. **Desintegração Econômica e Fragmentação da Governança Regional em Tempos de Covid-19.** *Boletim de Economia e Política Internacional*, núm. 27, pp. 125-144, 2020. DOI: <<http://dx.doi.org/10.38116/bepi27art8>> Acesso em: maio de 2021.

BARROS, Pedro Silva et al. **Corredor Bioceânico de Mato Grosso do Sul ao Pacífico: produção e comércio na rota da integração sul-americana.** Campo Grande: UEMS: Rio de Janeiro: Ipea, 2020. DOI: <<http://dx.doi.org/10.38116/978-65-89374-07-7>> Acesso em: maio de 2021.

SAMURIO, Sofia Escobar; BARROS, Pedro Silva; SEVERO, Leandro Waxell. **O protagonismo do Brasil na integração da sul-americana: uma análise das relações comerciais 2000-2018.** *Revista Oikos*, v. 18, n. 1, p. 38-54, 2019.

Nota dos organizadores: os textos a que o autor se refere na primeira nota de rodapé do presente capítulo são os seguintes:

Barros, Pedro S. **Roraima: crescimento sustentado pelas sanções dos EUA à Venezuela.** *Folha de São Paulo*, 14 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/roraima-crescimento-sustentado-pelas-sancoes-dos-eua-a-venezuela.shtml>>

Barros, Pedro S. **A crise no Amapá e a integração energética da América do Sul.** *Folha de São Paulo*, 23 de novembro de 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/11/a-crise-no-amapa-e-a-integracao-energetica-da-america-do-sul.shtml>>



Barros, Pedro S. **Corredor bioceânico: caminho do Mato Grosso do Sul ao Pacífico.**

*Folha de São Paulo*, 6 de outubro de 2020. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/10/corredor-bioceanico-caminho-de-mato-grosso-do-sul-ao-pacifico.shtml>>

Barros, Pedro S. **Mike Pompeo na Ilha das Guianas.** *Folha de São Paulo*, 18 de setembro de 2020. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/09/mike-pompeo-na-ilha-das-guianas.shtml>>

Barros, Pedro S. **20 anos da Operação Sul-Americana.** *Folha de São Paulo*, 1º de setembro de 2020. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/09/20-anos-da-operacao-sul-americana.shtml>>

Barros, Pedro S. **Desintegração econômica e fragmentação política.** *Folha de São Paulo*, 13 de agosto de 2020. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/08/desintegracao-economica-e-fragmentacao-politica-na-america-do-sul.shtml>>



## A INSERÇÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES NA INTEGRAÇÃO REGIONAL: 25 ANOS DE REDE MERCOCIDADES

Francisco Denes Pereira<sup>8</sup>

Maria Cristina Cacciamali<sup>9</sup>

### Introdução

Nas últimas duas décadas, a América Latina tem experimentado um exponencial aumento do papel das cidades nas discussões internacionais, nos mais diversos temas, como meio ambiente, economia, saúde pública e participação social. Por um lado, os governos locais adquiriram cada vez mais espaço em todo o mundo, criando departamentos, coordenações ou gabinetes de relações internacionais em suas estruturas administrativas. Por outro lado, organizações internacionais também criaram espaços, estruturas e programas específicos para a atuação e construção de discussões e políticas públicas direcionadas especificamente para cidades. O fenômeno da "diplomacia das cidades" e como Paradiplomacia está sendo estudado recentemente e tomado como referência para a discussão do papel político que as cidades podem desempenhar na esfera internacional.

Este artigo busca explorar brevemente como as cidades criam estruturas que lhes permitem atuar no cenário internacional, tendo como objeto de análise da organização de cidades no âmbito do bloco mercosuriano, a rede MERCOCIDADES, que completou recentemente seus primeiros 25 anos de existência. Neste contexto, veremos como a rede regional de cidades regional foi construída, suas funções, principais projetos e qual sua relevância no bloco MERCOSUL e no processo de integração sul-americano. A partir da exposição, discute-se a possível influência das

---

<sup>8</sup> Doutorando e Mestre em Ciências da Integração pelo Programa de Pós-Graduação Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM-USP). Bacharel em Relações Internacionais e Integração pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA).

<sup>9</sup> Doutora e Livre Docente em Economia. Professora Titular da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA-USP). Professora e ex-coordenadora do PROLAM-USP.





idades no processo de integração regional e quais as principais mudanças que essa participação pode oferecer para o contínuo aperfeiçoamento do bloco.

### **As Cidades nas Relações Internacionais**

De acordo com Lecours (2008), a partir da última década do século XX, os governos locais passaram a chamar para si uma atuação internacional cada vez mais crescente, devido a uma série de fatores e processos contemporâneos de globalização e urbanização, recentes movimentos de (re)democratização e intensificação das relações interfronteiriças. (LECOURS, 2008).

Para os teóricos Keohane y Nye (2001), os novos esquemas teóricos e metodológicos foram sendo produzidos, com variáveis que anteriormente eram ignoradas pelas abordagens realistas das relações internacionais, como por exemplo, as relações econômicas, como tentativa potencialmente complementar à análise das novas configurações mundiais que envolviam mudanças nas interações entre os Estados.

Nesse sentido, os governos locais foram ganhando maior autonomia e poder para, ainda que limitados pela política externa nacional, expandir seu escopo de atuação para além de suas fronteiras. Em um mundo globalizado altamente competitivo, governos locais procuram criar instrumentos de multiplicação e diversificação de vínculos com outros atores nacionais, subnacionais, organizações não governamentais, organizações multilaterais e empresas.

Segundo Marcelo e Karina Mariano (2005), os processos de globalização e de integração regional deixaram de ser políticas de Estado para serem incorporados ao cotidiano das localidades, passando a influenciar de modo direto a atuação dos governos subnacionais. Conseqüentemente, houve uma redefinição quanto à sua função e ao seu papel no cenário internacional, sobretudo no caso dos processos integracionistas.

Na análise de Brenner (2004), os governos locais podem ser afetados por três tendências distintas presentes no contexto econômico e político do mundo contemporâneo: (i) uma maior integração econômica global, em que os fluxos de investimentos possuem um caráter supranacional; (ii) o renascimento da importância



do “local e do regional”, em que atores subnacionais representam os motores da economia global; e finalmente (iii) a consolidação de novas estruturas e instituições supranacionais, verificadas especialmente nas redes formadas tanto por governos centrais, quanto por governos subnacionais e locais.

As cidades já põem em prática diversas ações internacionais, embora nem sempre sejam reconhecidas pelos governos centrais, nem que estas ações sejam de responsabilidade da esfera local. O avanço das atividades paradiplomáticas possui causas externas e internas. Externamente, estaria ligado ao momento de interdependência global, à interdependência regional e aos incentivos de atores estrangeiros, como o contato de representantes diplomáticos de outro país com autoridades em todos os níveis de governo (SOLDATOS, 1990).

As causas internas da atuação subnacional, citadas por Soldatos, relacionam-se com as ineficiências do governo central em atender as necessidades dos entes internos. Tal problemática remete aos desafios que os governos centrais em sistemas políticos descentralizados enfrentam, tendo em vista as diferenças de interesses e de realidades das regiões nacionais, procurando incentivar a construção de um sistema cooperativo ao invés de competitivo. Entretanto, diante da ausência de mecanismos sensíveis às demandas locais e das assimetrias na distribuição dos recursos internos, os entes buscam inserir-se de maneira autônoma no ambiente internacional.

Neste caminho, a globalização tem sido apontada como marco da projeção destes novos atores na esfera internacional, sendo que esse fenômeno, por si só, já explica o aumento do interesse em relações internacionais para diversos grupos na sociedade civil, bem como para as subunidades da federação (JUNQUEIRA, 2014).

Neste sentido, o processo de integração regional também contribuiu como fator importante para a atividade paradiplomática. A proximidade geográfica e demográfica, a interdependência ambiental, as afinidades culturais e a complementaridade econômica incentivam a busca pela cooperação entre os Estados e atraem os entes subnacionais (SOLDATOS, 1990).

O regionalismo permite uma maior aproximação entre os governos locais dos países, principalmente os fronteiriços, como se verifica em relação ao Brasil e a Argentina, pela aproximação regional no âmbito do MERCOSUL explica em grande medida o incremento da atividade paradiplomática entre os dois países a criação de



instituições regionais para dar respaldo a essa discussão, como a rede MERCOCIDADES, criada no ano de 1995 para colaborar nas decisões tomadas pelos governos locais nas discussões do bloco MERCOSUL.

### **As cidades na integração regional: a Rede Mercocidades**

A rede MERCOCIDADES, criada no ano de 1995, foi pensada como uma organização direcionada para as pautas de cidades dos países que compõem o bloco MERCOSUL. Desde o início, a rede já mostrava o objetivo de discutir, de forma supranacional, os interesses comuns das cidades e dos grupos de interesses que nelas se encontram, ou seja, aquilo que se constatava no plano horizontal entre elas. Nos itens 2 e 3 de Declaração de Assunção, constam os seguintes objetivos:

2. Criar um conselho de Mercocidades composto por prefeitos, intendentes e alcaldes das cidades pertencentes à rede, como instância intermunicipal, a fim de ter uma participação ativa frente aos órgãos do Mercosul;
3. Incentivar o reconhecimento desta participação na estrutura do Mercosul, buscando a co-decisão nas áreas de sua competência.

A organização, com caráter consultivo na estrutura do bloco, busca promover a maior inserção das cidades sócias no processo de integração regional do MERCOSUL, bem como em outros blocos de integração e espaços internacionais, fomentando, assim, o desenvolvimento de ações, programas e projetos de interesse intermunicipal, que se relacionem ao processo de integração. Permite, com isso, o intercâmbio de experiências e informações entre as cidades associadas, a fim de qualificar a prestação de serviços e a infraestrutura urbana, em prol do desenvolvimento e melhoria das condições de vida nas cidades (MERCOCIUDADES, 2021).

A rede possui uma estrutura burocrática composta por diversos órgãos e foi se aperfeiçoando ao decorrer de sua formação, sendo as mais importantes as chamadas Unidades Temáticas (UTs), que são grupos de trabalho orientados a temas, como o próprio nome já diz; dedicando-se aos seguintes assuntos: Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Autonomia, Gestão e Financiamento Municipal; Ciência,



Tecnologia e Capacitação; Cooperação internacional; Cultura; Esportes; Desenvolvimento Econômico Local; Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Urbano; Educação; Gênero e Município; Juventude; Planificação Estratégica; Segurança Cidadã; Turismo e Integração Fronteiriça (MERCOCIDADES, 2021).

Dentro das UTs, foram criados seis grupos e comissões de trabalho, com o papel de auxiliar os trabalhos e projetos das UTs, sendo estes os de Cooperação Descentralizada (junto à UT de Cooperação Internacional), Esportes (junto à UT de Cultura), e de Incapacidades e Inclusão (junto à UT de Desenvolvimento Social). (MERCOCIDADES, 2021). As comissões de trabalho são de Economia Social e Solidária e de Fomento de Negócios (junto à UT de Desenvolvimento Econômico Local) e de Direitos Humanos (junto à UT de Desenvolvimento Social). (MERCOCIDADES, 2021).

Essa conformação entre UTs, com seus respectivos GTs e Comissões de Trabalho são os principais órgãos da rede, reunindo-se periodicamente com representantes de cada área temática das respectivas cidades para discutir e encaminhar temas de interesse das cidades, assim como o intercâmbio de conhecimentos sobre o aperfeiçoamento do processo de integração regional e constante diálogo com a Secretaria do MERCOSUL. (MERCOCIDADES, 2021). Na coordenação geral da rede, são eleitas uma das cidades sócias e uma sub – coordenação de cidades, que realizam reuniões periódicas durante o ano, para discutir formas de cooperação entre cidades e projetos que estão sendo desenvolvidos em cada cidade participante. (MERCOCIDADES, 2021).

Ao contrário do que se pensa, a rede MERCOCIDADES não faz parte da estrutura institucional do bloco MERCOSUL, mas conta com uma representação mediante uma estrutura jurídico-administrativa no bloco, através do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR), um órgão consultivo criado pela Decisão n. 41/2004 do CMC, estando atrelado ao GMC, órgão executivo do MERCOSUL. Sua função é estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades locais, tendo competência para propor medidas de coordenação de políticas para promoção do bem-estar e melhoria da qualidade de vida dos habitantes da região, bem como formular recomendações ao GMC. (MERCOSUL, 2004).



O FCCR é conformado pelo Comitê de Municípios (COMUM) e pelo Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos (CEFPD), bem como por uma Coordenação Geral, composta por Coordenadores Nacionais dos países do bloco (MERCOSUL, 2004). Possui, ainda, uma Secretaria Técnica Permanente, composta por representantes nacionais (FCCR, 2014). O COMUM é presidido pela Secretaria Executiva da Mercocidades, por disposição transitória do Regimento Interno do FCCR (MERCOSUL; FCCR, 2014).

Vemos que é pelo COMUM que a rede Mercocidades estabelece o diálogo institucional com o bloco MERCOSUL, através de envio de recomendações técnicas, pareceres e reuniões de alto nível entre as partes. Um exemplo dessa influência da rede no bloco de integração regional é com relação à possibilidade do próprio FCCR, apresentar projetos de desenvolvimento regional junto ao Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), sendo que estes projetos apresentados podem ser enviados diretamente pelo COMUM ao MERCOSUL.

Outro ponto de convergência entre MERCOCIDADES e o MERCOSUL é através do convênio de cooperação assinado entre a rede e o Instituto Social do MERCOSUL (ISM) (MERCOCIDADES; ISM, 2021), que tem como objetivo a cooperação em pesquisas, análise, promoção e difusão de processos e políticas de fortalecimento da integração, pela redução de assimetrias entre os Estados membros do bloco e pelo desenvolvimento humano integral, com articulação das políticas sociais.

A rede Mercocidades também possui uma relação institucional importante com a Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL (UPS), órgão do bloco que busca fortalecer os mecanismos de participação social em sua estrutura. A Rede e a UPS assinaram um convênio de cooperação, a fim de que esta possa afiançar os laços daquela com os espaços do bloco (MERCOCIDADES, 2021).

Essas práticas legitimam a rede de cidades como ator no processo de integração sul-americano. Por outro lado, a característica de órgão consultivo de Mercocidades não garante que as recomendações e pareceres recomendados serão adotados pelo bloco e, assim, transformados em normativas ou projetos concretos que impactem as cidades, o que ainda é visto como uma dificuldade na efetiva atuação da rede para a tomada de decisões do MERCOSUL e na aplicação de políticas públicas



concretas para problemáticas comuns cidades sul-americanas. (DE MATOS; STEFFEN, 2012).

As parcerias com órgãos do MERCOSUL são estratégicos para a rede MECOCIDADES, pois buscam sensibilizar os tomadores de decisão do bloco para as demandas municipais na integração regional e aumentar a influência da organização nas decisões institucionais. Sendo a rede um órgão consultivo na estrutura institucional mercosuliana, seus atores tem plena consciência de que os projetos e recomendações estarão sempre atrelados às presidências e chancelarias dos Estados partes e associados, o que lhes dão reduzida manobra para a tomada de decisões dentro do bloco. Neste sentido, a rede possui o desafio de fortalecer politicamente e institucionalmente tais espaços, para que a missão e objetivos da organização sejam alcançados e que as cidades possuam maior poder de atuação no bloco MERCOSUL.

### **Os encontros das cidades sul-americanas: as Cúpulas de Mercocidades**

Ao analisar as atas dos encontros da rede Mercocidades, observa-se como foram avançando as discussões e agendas da organização e seus desafios nestes 25 anos de atuação. As primeiras duas cúpulas em 1995 (Assunção) e 1996 (Porto Alegre) foram caracterizadas pela institucionalização da rede, com a criação e posse de seu de seu conselho gestor. Ainda nesses dois encontros, foi designada a Secretaria-Executiva e sua rotatividade anual e criadas as já conhecidas Unidades Temáticas (UTs).

Nas cúpulas de 1997 (Córdoba), 1998 (Montevideu) e 1999 (Belo Horizonte), concretizaram o aumento do número de cidades participantes e dos primeiros acordos de cooperação entre governos locais e o MERCOSUL. Nos encontros de 2000 (Rosário), 2001 (Valparaíso) e 2002 (Assunção), foram avaliados os mecanismos de participação do bloco MERCOSUL e seus desafios no novo século que chegava, afirmando que a agenda econômica teria que estar alinhada a agenda social do bloco, com a criação de iniciativas que colaborassem para diminuir as assimetrias no interior do bloco. Nos encontros de 2003 (Montevideu), 2005 (Santo André), 2008 (Canelones) e 2009 (Rosário), são incentivadas a cooperação técnica tanto com outras organizações internacionais, como os primeiros convênios para viabilizar maior aporte financeiro, técnico e acadêmico para a realização de projetos da organização.



As últimas cúpulas foram realizadas em 2015 (São Paulo), 2016 (Santa Fé), 2017 (Córdoba), 2018 (Laz Paz) e Assunção (2019), marcam as primeiras duas décadas de criação da organização, reconhecendo os avanços e fortalecimento da rede e reivindicando maior participação na tomada de decisão dentro da estrutura institucional do bloco MERCOSUL, justificada pela crescente preocupação com questões urbanas, principalmente com questões de mobilidade, climáticas e de direitos humanos.

Os encontros realizados ao longo dos anos buscaram aprimorar a institucionalidade e fortalecer os objetivos da rede Mercocidades, reiterar a importância do alcance dos objetivos principais para a realidade de suas cidades, analisar a situação atual, reavaliar estratégias e reafirmar o eixo que norteia a Rede. A cada reunião são ressaltados ou acrescentados aspectos pertinentes à agenda e firmadas parcerias, contribuindo para a consolidação da do órgão no processo de integração regional.

### **Considerações finais**

Este artigo buscou discutir que a maior participação das cidades nas relações internacionais já é uma realidade e esse processo trás desafios tanto para governos locais como para organismos internacionais. Toma-se como objeto de análise a rede Mercocidades e como essa estrutura criada por governos locais dos países parte do bloco MERCOSUL busca ampliar seu espaço nas discussões, projetos e tomadas de decisões dos governos, organizações internacionais e no próprio processo de integração sul-americano.

Neste sentido, a rede conseguiu lograr em seus primeiros 25 anos de existência uma relação de complementariedade e articulação com os demais órgãos do bloco MERCOSUL, sempre buscando um maior espaço institucional para sua participação no bloco, sem comprometer sua missão e objetivos iniciais. A participação no FCCR, em que Mercocidades preside o Comitê de Municípios (COMUM) é um exemplo dessa maior abertura do bloco para os temas de governo local na integração regional, incluindo demandas locais na agenda de discussões do bloco, ainda que tais espaços precisem de reforço político para ter um maior e efetivo impacto em projetos



concretos que colaborem para resolver problemáticas comuns das cidades sul-americanas.

A rede ainda possui caráter consultivo no processo decisório da integração regional, o que limita sua atuação e poder de influência para além das reuniões temáticas e acordos de cooperação firmados com órgãos do bloco MERCOSUL. Apesar dessa limitação política, a Mercocidades tem conseguido avançar em uma agenda concreta em torno dos desafios das cidades dentro do MERCOSUL, o que demonstra que os blocos sul-americanos estão abertos aos novos desafios e temáticas que surgem ao decorrer do desafiante e necessário processo de integração regional sul-americano, sobretudo no pós-pandemia de COVID-19, onde os desafios para lidar com a maior desigualdade em cidades sul-americanas serão maiores e requerem maior atenção dos atores regionais na busca de alternativas a longo prazo para problemas complexos que nossas cidades terão que responder no futuro.

## REFERÊNCIAS

BRENNER, Neil. **Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies.** *Theory and Society*. Núm 28, pp. 39-78, 1999.

BRANCO, Álvaro Castelo. **A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais.** *Prismas: Dir., Pol.Pub. e Mundial*, Brasília, vol. 4, núm. 1, pp. 48-67, jan/jul. 2007.

CUMBRE DE MERCOCIUDADES I, 1995, Asunción. **Acta Cumbre 1995 (Asunción).**

Disponível em:  
<<http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/DocumentosFundacionales/1995actaasuncion.pdf>> Acesso em 07 jul.2021.

CUMBRE DE MERCOCIUDADES II, 1996, Porto Alegre. **Acta Cumbre 1996 (Porto Alegre).** Disponível em:

<<http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas Cumbre/1996ActaPortoAlegre.pdf>> Acesso em 07 jul.2021.

CUMBRE DE MERCOCIUDADES III, 1997, Córdoba. **Acta Cumbre 1997 (Córdoba).**

Disponível em:





[http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas Cumbre/1997ActaCordoba.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas%20Cumbre/1997ActaCordoba.pdf)> Acesso em 07 jul.2021.

CUMBRE DE MERCOCIUDADES IV, 1998, Montevideo. **Acta Cumbre 1998** (Montevideo). Disponível em:

[http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas Cumbre/1998ActaMontevideo.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas%20Cumbre/1998ActaMontevideo.pdf)> Acesso em 07 jul.2021.

CUMBRE DE MERCOCIUDADES V, 1999, Belo Horizonte. **Acta Cumbre 1999** (Belo Horizonte). Disponível em:

[http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas Cumbre/Acta AsambleaGeneral Cumbre1999.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas%20Cumbre/Acta%20AsambleaGeneral%20Cumbre1999.pdf)> Acesso em 07 jul.2021.

CUMBRE DE MERCOCIUDADES VI, 2000, Rosario. **Acta Cumbre 2000** (Rosario). Disponível em:

[http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas Cumbre/2000ActaRosario.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas%20Cumbre/2000ActaRosario.pdf)> Acesso em 07 jul.2021.

CUMBRE DE MERCOCIUDADES VII, 2001, Valparaíso. **Acta Cumbre 2001** (Valparaíso). Disponível em:

[http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas Cumbre/2001ActaValparaiso.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas%20Cumbre/2001ActaValparaiso.pdf)> Acesso em 07 jul.2021.

CUMBRE DE MERCOCIUDADES VIII, 2002, Asunción. **Acta Cumbre 2002** (Asunción). Disponível em:

[http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas Cumbre/2002ActaAsuncion.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas%20Cumbre/2002ActaAsuncion.pdf)> Acesso em 07 jul.2021.

CUMBRE DE MERCOCIUDADES IX, 2003, Montevideo. **Acta Cumbre 2003** (Montevideo). Disponível em:

[http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas Cumbre/2003ActaMontevideo.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas%20Cumbre/2003ActaMontevideo.pdf)> Acesso em 07 jul.2021.

CUMBRE DE MERCOCIUDADES X, 2004, Buenos Aires. **Acta Cumbre 2004** (Buenos Aires). Disponível em:

[http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas Cumbre/2004ActaBuenosAires.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas%20Cumbre/2004ActaBuenosAires.pdf)> Acesso em 07 jul.2021.



CUMBRE DE MERCOCIUDADES XI, 2005, Santo André. **Acta Cumbre 2005** (Santo André). Disponível em:

<[http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas\\_Cumbre/2005AtaSantoAndre.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas_Cumbre/2005AtaSantoAndre.pdf)> Acesso em 07 jul.2021.

CUMBRE DE MERCOCIUDADES XIII, 2008, Canelones. **Acta Cumbre 2008** (Canelones). Disponível em:

<[http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas\\_Cumbre/2008ActaCanelones.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas_Cumbre/2008ActaCanelones.pdf)> Acesso em 07 jul.2021.

CUMBRE DE MERCOCIUDADES XIV, 2009, Rosario. **Informe Cumbre 2009** (Rosario). Disponível em:

<[http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas\\_Cumbre/informe\\_final\\_cumbre\\_Rosario.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas_Cumbre/informe_final_cumbre_Rosario.pdf)> Acesso em 07 jul.2021.

CUMBRE DE MERCOCIUDADES XX, 2015, São Paulo. **Acta Cumbre 2015** (São Paulo). Disponível em:

<[http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas\\_Cumbre/Acta\\_20\\_AsambleaGeneral\\_nov\\_2015\\_SaoPaulo.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Actas_Cumbre/Acta_20_AsambleaGeneral_nov_2015_SaoPaulo.pdf)> Acesso em 07 jul.2021.

CUMBRE DE MERCOCIUDADES XXI, 2016. Santa Fé. **Acta Cumbre 2016** (Santa Fé). Disponível em: <<https://mercociudades.org/pt-br/descarga/acta-de-la-xxii-cumbre-de-mercociudades/>> Acesso em 07 jul.2021.

CUMBRE DE MERCOCIUDADES XXII, 2017. Córdoba. **Acta Cumbre 2017** (Córdoba). Disponível em: <<https://mercociudades.org/pt-br/descarga/acta-de-la-xxiii-asamblea-general-de-mercociudades/>> Acesso em 07 jul.2021.

CUMBRE DE MERCOCIUDADES XXIII, 2018. La Paz. **Acta Cumbre 2018** (La Paz). Disponível em: <<https://mercociudades.org/pt-br/descarga/acta-de-la-xxiii-asamblea-general-de-mercociudades/>> Acesso em 07 jul.2021.

DE MATOS, Giovanna Arjonilla; STEFFEN, Nathalie Padovani. **A rede Mercociudades e o Mercosul: atuação em rede através do FCCR.** *Conjuntura Internacional*, vol. 9, núm. 5, pp. 31-39, 2o sem. 2012.

DECLARAÇÃO DE ASSUNÇÃO. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/mercosul>> Acesso em 08 jul. 2021.



DUCHACEK, Ivo. **Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations**. In: MICHELMANN, H. J; SOLDATOS, P. Federalism and international relations: the role of subnational units. Nova York: Oxford University Press, 1990, p. 16-27.

JUNQUEIRA, Caio Borges. **A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional: uma análise da União Europeia e do Mercosul**. 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and interdependence**. 3 ed. New York: Longman, 2001.

KLEIMAN, Alberto. **Processo de Institucionalização de Mercocidades. Da REMI ao FCCR**. In: MERCOCIDADES. 15 Años de Mercociudades. Rosario: Aquatint, 2010, p. 61-64.

LECOURS, André; MORENO, Luis. **Paradiplomacy and Stateless Nations: a Reference to the Basque Country**. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Working Paper No. 6, 2001.

MARIANO, Marcelo; MARIANO, Karina. **Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas**. WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo (orgs.). Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Fapesp, 2005. pp. 131 a 160.

MERCOCIDADES. **Estatuto y Reglamento de Mercociudades**. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/node/2273>. Acesso em: 08 jul. 2021.

MERCOCIDADES. **Autoridades**. Consejo. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/node/2275#consejo> Acesso em: 08 jul. 2021.

MERCOCIDADES. **Unidades** **Temáticas**. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/node/2286> Acesso em: 09 jul. 2021.

MERCOCIDADES. **Avanços e Proposta de Trabalho da Unidade de Participação Social do MERCOSUL**. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/pt-br/node/4666> Acesso em: 08 jul. 2021.

MERCOCIDADES. **ISM. Convênio Marco de Cooperação entre o Instituto Social do MERCOSUL e a Rede Mercocidades**. Disponível em: <http://mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/Convenio%20>



[de%20Cooperaci%C3%B3n\\_Mercociudades\\_ISM\\_firmado%205%20nov\\_2012.pdf>](#)

Acesso em: 08 jul. 2021.

MERCOSUL. **CMC/Decisão n. 41/2004.** Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones\\_2004](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones_2004)> Acesso em: 09 jul. 2021.

ODDONE, Nahuel. **La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina.** *Relaciones Internacionales*, Heredia, núm. 89, vol. 2, pp. 47-81, 2016.

ONU HABITAT. Disponível em: <<https://unhabitat.org/>> Acesso em 08 jul. 2021.

ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. **Paradiplomacia e relações internacionais: a experiência de São Paulo.** *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, 2009.

PERPÉTUO, Rodrigo de Oliveira. **A cidade além da nação: a institucionalização do processo de internacionalização de Belo Horizonte.** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. **Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileira.** In: VIGEVANI, Tullo (Org.). *A dimensão subnacional e as reações internacionais*. São Paulo: Unesp, 2004, p. 283-312.

SOLDATOS, Panayotis. **An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors**, in: *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*. Ed. Hans MICHELMANN e Panayotis, SOLDATOS. Oxford: Claredon Press, 1990.



# TIEMPOS DE DESINTEGRACIÓN REGIONAL: LA EXCLUSIÓN DE VENEZUELA DEL MERCOSUR

Karla Díaz Martínez<sup>10</sup>

## Introducción

La integración regional en la primera década del siglo XXI en América Latina se profundizó y afianzó a través de la creación de nuevos mecanismos de articulación y prácticas distintas a las que prevalecían tradicionalmente. Sin embargo, en 2021 la realidad regional se ha visto impactada por los intentos de desintegración a través del desmontaje y deslegitimación de los mecanismos de integración construidos, y a la vez, el uso de los espacios regionales para el asedio y la agresión contra la Venezuela Bolivariana. Se trata de dos maniobras paralelas que forman parte de una misma estrategia.

El proceso de transformación llevado adelante en Venezuela, bajo la conducción del Hugo Chávez a partir de 1998 fue central en el devenir de la región en los últimos años. En primer lugar, la Revolución Bolivariana y la transformación de su Estado sirvieron de impulso para otros procesos nacionales y para el avance progresista en casi toda la región. Pero así también, en la dimensión regional, Venezuela se constituyó como un actor clave en el desarrollo de diversos espacios regionales de integración y articulación política como nunca antes en América Latina.

Para llegar al momento actual, se generaron un conjunto de condiciones políticas que han propiciado la situación de intento de desintegración vigente: golpe de estado en Paraguay en 2012, que afectaría el Mercosur, la Unasur y todo el espectro suramericano; golpe de estado en Honduras en 2009, detonado por sumar a ese país al ALBA; golpe parlamentario en Brasil en 2016, posterior ataque judicial y *law*

---

<sup>10</sup> Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade de Buenos Aires e mestra em sociologia do desenvolvimento da América Latina pela Universidad ARCIS (UARCIS). Foi Coordenadora Suplente da República Bolivariana da Venezuela junto ao Grupo Mercado Comum (GMC) do Mercosul. Atuou como assessora de povos indígenas no Ministério de Desenvolvimento Social do Chile, na Comissão Chilena de Direitos Humanos, faz parte do grupo Incidir-Argentina e atualmente é assessora da Convenção Constituinte do Chile.



*fare* contra el ex presidente Lula en Brasil; ataque judicial y encarcelamiento del vicepresidente electo de Ecuador, Jorge Glass, seguido del viraje ideológico de Lenin Moreno. Todo esto, sumado a las elecciones ganadas por la derecha en Argentina 2015, Chile 2018, y Colombia 2018.

El denominado regionalismo abierto, predominante en la década de los 90 y caracterizado por la apertura y la desreglamentación, el aumento de la competitividad, la promoción de economías más abiertas (CEPAL, 1994), fue sustituido a comienzos del siglo XXI por propuestas de superación de proyecto neoliberal, lo que algunos denominaron ambiciosamente regionalismo posneoliberal (SERBIN, 2010). Esa etapa se caracterizó por la devolución del rol protagónico de los Estados, una redefinición del espacio sudamericano con exclusión explícita de EEUU y Canadá, reafirmación de la soberanía nacional, reticencia a cesión de soberanía, cuestionamiento al Sistema Interamericano, politización de las agendas y énfasis en la dimensión social y participativa en el ámbito regional.

Por su parte, la situación regional actual se distingue como un intento de restauración neoliberal, debilitamiento institucional, alineación con intereses norteamericanos, cambio de posiciones históricas respecto de la soberanía nacional (ejemplo de esto es la posición del gobierno de Mauricio Macri en Argentina, 2015-2019, respecto de las Islas Malvinas), reducción democrática, y la emergencia de una derecha desfachatada que argumenta estar en rechazo de la “ideología”.



### **La exclusión de Venezuela del Mercosur**

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), uno de los principales espacios de integración regional, se constituyó oficialmente en 1991, con la firma del Tratado de Asunción por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en el marco de los procesos de redemocratización del cono sur, pero también en plena década de los noventa, el auge y expansión del modelo de desarrollo neoliberal.

En ese contexto, se comprende el interés de integrar la región desde una perspectiva netamente económica y comercial, sobre la base de cuatro pilares fundamentales: libre circulación de bienes, servicios y factores productivos (30 años después la circulación de personas está a la espera); establecimiento de un arancel

externo común y una política comercial común; coordinación de políticas macroeconómicas entre los estados; y el compromiso de los países de armonizar sus legislaciones.

Durante 30 años de trayectoria, el bloque ha transitado por diferentes etapas. La primera, de constitución, en los años noventa, implicó la construcción de la estructura institucional y el amoldamiento de los 4 Estados Parte a la normativa, al tiempo que se iba negociando y aprobando.

El desarrollo del Mercosur no cumplió con las expectativas generadas, no llegó a convertirse en un mercado común, sino que se quedó en unión aduanera, y mantuvo el énfasis en las cuestiones económico-comerciales, dando un tratamiento marginal a los temas políticos, y sobre todo los sociales, que siempre formaron parte de la propuesta inicial. Incluso, desde el movimiento sindical y de trabajadores del cono sur se esperaban resultados favorables en materia laboral y social en perspectiva de derecho. Aún se mantiene como una deuda la protección del trabajo, la fiscalización laboral, y la generación de estrategias adecuadas de parte de las organizaciones sindicales para enfrentar a las empresas transnacionales (PORTELLA DE CASTRO, 2007).

El inicio del proceso de adhesión de Venezuela, forma parte de una segunda etapa. Este período es descrito como la integración regional en el cambio político (VAZQUEZ, 2019). Si bien desde sus inicios el Mercosur contempló la posible incorporación de otros estados (artículo 20 del Tratado de Asunción), no es sino hasta 2006 cuando de forma inédita comienza el proceso de incorporación de un nuevo estado parte, mediante la solicitud que hiciera Venezuela ese año.

La adhesión de Venezuela esperó largos años para concretarse, porque una vez que se habían negociado los términos del acuerdo en el ámbito de MERCOSUR por representantes del Ejecutivo, este protocolo debía pasar por la aprobación legislativa en cada uno de los Estados. Es entonces cuando comienza la disputa ideológica respecto del ingreso de la Venezuela de Chávez y de la Revolución Bolivariana en un espacio común con los vecinos del sur, y lo que eso representaría para la integración.

Mientras el poder ejecutivo de estos países estaba en manos del progresismo, no sucedía lo mismo en los poderes legislativos. Es por ello que finalmente el ingreso del país caribeño fue ratificado por Argentina y Uruguay en 2007, Brasil en 2010 y Paraguay de 2014.



Es ampliamente conocido que en 2012, durante la suspensión a Paraguay dentro del bloque como consecuencia de que el Presidente Constitucional de ese país, Fernando Lugo, fue depuesto por un Golpe de Estado consumando a través de un expedito juicio político a cargo del Congreso, se materializó el ingreso pleno de Venezuela. Siendo que Paraguay estaba suspendido, no se requería de su aprobación para la entrada en vigencia del Protocolo. Este dato es clave en el desenlace posterior y de la situación posterior del bloque.

Esta etapa (segunda) del Mercosur que inicia en 2003, estuvo marcada por un énfasis del bloque en lo político y lo social. El tratamiento del caso paraguayo en 2012 da cuenta del interés de las autoridades en darle un carácter más político al bloque. Además, la creación de la figura del Alto Representante General (ARGM), que se mantuvo vigente hasta 2017, la aprobación del Protocolo sobre compromiso con la promoción y protección de los Derechos Humanos en 2015, así como el tratamiento de cuestiones políticas, junto con una serie de declaraciones y posicionamientos del bloque así lo demuestran.

En materia social y participativa se trabajaron, en ese momento, una serie de aspectos, que promovieron la participación social y fomentaron el análisis de los derechos humanos y los temas sociales en perspectiva de derecho, así como la creación de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos en 2004.

El ingreso pleno de Venezuela al bloque significó propuestas constructivas materializadas en la creación de la Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas (RAPIM) y la Reunión de Autoridades sobre derechos de los Afrodescendientes (RAFRO), únicos espacios institucionales de la región destinados al debate de los derechos de los pueblos indígenas originarios y las comunidades afrodescendientes. Así también, Venezuela propuso la creación de la Zona Económica Complementaria entre Mercosur y ALBA-Caricom-Petrocaribe, pensando en vincular económicamente El Caribe con el Sur.

Por su parte, las organizaciones y movimientos sociales venezolanos en conjunto con los de la región, ocuparon los espacios de participación, realizando aportes, demandando la horizontalidad de las prácticas, la participación protagónica en lugar de la mera representatividad, la igualdad de género, y trabajando las demandas sociales con las organizaciones de la región; y al mismo tiempo, Venezuela





fue el impulsor y garante de la Cumbre Social del Mercosur, que dejó de realizarse en 2017, al tiempo de la ilegal exclusión de Venezuela del bloque.

A partir de 2016, Mercosur se convirtió en un ámbito precursor del asedio que la región impuso hacia Venezuela. El ascenso de la derecha al gobierno en Argentina por vía de elecciones en 2015, a Brasil por la vía del golpe de estado parlamentario en 2016, sumados al de Paraguay, significó un episodio oscuro y vergonzoso para la historia de América Latina y su integración. Las excusas para excluir a Venezuela de bloque fueron tan variadas como improbables. Los argumentos fueron diversos y cambiantes, desde el incumplimiento de incorporación de la normativa del bloque hasta la ruptura del orden democrático, ninguno de los cuales terminaron de ser demostrados.

Este proceso de asedio y exclusión se materializó en varios pasos. Primero, impidieron a Venezuela a mediados de 2016 asumir la presidencia pro tempore del bloque, tal y como le correspondía en forma rotativa y por orden alfabético después de Uruguay, aunque éste último la cedió al final del semestre correctamente.

Segundo, en diciembre de ese mismo año, previa amenaza de sanción en septiembre, el bloque decide el “cese del ejercicio de los derechos inherentes a su condición de Estado parte”, en base al “incumplimiento de las obligaciones asumidas en el [...] Protocolo de Adhesión [de Venezuela]”. Esto sin procedimiento previo, derecho a la defensa y sin ningún fundamento normativo. Frente a esto, Venezuela, en apego a la normativa mercosuriana, activa el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias del Mercosur, en vigencia desde 2004.

Tercero, en agosto de 2017, el bloque acuerda “suspender a Venezuela de todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado parte del Mercosur”, en base al Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático. Es decir, que ya no se trataba del supuesto incumpliendo en la incorporación de las normas, sino que el argumento cambió en el camino, y terminó siendo un castigo por la supuesta ruptura del orden democrático.

Esta suspensión a su vez significó el final, de facto, de las negociaciones previamente iniciadas bajo el mecanismo del Protocolo de Olivos. Lo que sentó un grave precedente para la solución de controversias entre pares, el debilitamiento de la



institucionalidad regional, y la seguridad jurídica que debería prevalecer en los acuerdos.

Las inconsistencias se explican por si solas, y la información oficial que sustentó todo el recorrido es de público conocimiento. Así, se excluyó a Venezuela del Mercosur, mediante argucias con nulo asidero jurídico, violentando la normativa del bloque, y el Derecho Internacional, y dejando un lamentable precedente para la integración regional, mal poniendo al Mercosur al usarlo como instrumento de manipulación política regional, tras casi tres décadas de trayectoria.

Una vez consumada la ilegal suspensión de Venezuela, se eliminó la Unidad de Apoyo a la Participación Social, se dejó de convocar la Cumbre Social, reuniones del ámbito social quedaron disminuidas con la participación de funcionarios locales sin capacidad de decisión, se eliminó la figura del Alto Representante General. Así también, se vieron reducidas las consultas públicas y todos los espacios abiertos a la participación social, se pausaron o entorpecieron procesos ligados a lo social, y se privilegió el carácter técnico por sobre lo político en la Secretaría del Mercosur.

Estas acciones orientadas a la exclusión de Venezuela generaron perjuicios a la institucionalidad y normativa regional, algunos de los más resaltantes se pueden enunciar:

El nivel de cumplimiento de Venezuela de los compromisos en materia de incorporación normativa del Mercosur superaba en 2017 (después de 5 años) los porcentajes de incorporación del resto de los estados parte, con 25 años de trayectoria en el bloque. Se evidenció el uso de un mecanismo de integración para el hostigamiento de uno de sus miembros, lo que significa quizá un daño irreparable. Se emprendieron un conjunto de acciones antijurídicas en detrimento de la institucionalidad del bloque. La negociación fue denegada, a pesar de que es la vía natural para la solución de diferencias entre los estados parte del Mercosur, de acuerdo a su propio Protocolo de Olivos. Se aplicó una sanción inexistente (no tipificada) y no contemplada en la normativa Mercosur. La sanción fue implementada aún antes de ser aprobada. Se tomaron decisiones faltando a la regla del consenso que rige en Mercosur. La posición de abstención de una de las partes (Uruguay) se llegó a contar como aprobación. Para la exclusión de Venezuela se argumentó sobre la base de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que no está suscrita por



Venezuela, y no a la normativa Mercosur suficientemente amplia para abordar controversias. Este conjunto de elementos se pusieron en marcha con carencia absoluta del debido proceso, sin la posibilidad de presentación de elementos probatorios, y socavando el derecho a la defensa, indispensable en cualquier procedimiento sancionatorio.

Posteriormente, y una vez consumada la exclusión de uno de los estados parte, se priorizó la relación Mercosur-Alianza Pacífico, y se han empeñado la mayor parte de los esfuerzos en concretar el Acuerdo Mercosur-Unión Europea que se encuentra en negociación desde el año 2000. Este Acuerdo ha sido ampliamente criticado desde sectores de ambas partes, por tener importantes efectos sobre el medio ambiente, porque se estima que profundizará la actual división del trabajo entre ambos bloques, los grandes del agronegocio parecen ser los más beneficiados del acuerdo, porque el Mercosur no tiene condiciones para competir con la UE si es que no hay protecciones, afectará el empleo en Mercosur, entre otras razones.

El hito de la exclusión de Venezuela del Mercosur responde a una acción de doble maniobra pero que forma parte de una misma estrategia. En primer lugar, se busca la fragmentación de la región y lo acontecido en Mercosur es una muestra de ello. Así como también forma parte de esa estrategia la posterior desarticulación de la Unasur, que comenzó con las dificultades para el nombramiento secretario general por falta de acuerdo entre las partes intencionadamente; y la merma en el rol de la Celac en tiempos recientes.

### **Desintegración regional ¿una nueva etapa?**

La restauración neoliberal que se viene intentando en los ámbitos nacionales, y su correlato a nivel regional es una vuelta al pasado, caracterizada por un rol disminuido del Estado y así mismo de las instituciones regionales, un debilitamiento institucional y uso del *law fare* como herramienta política.

El *law fare* puede ser definido como una persecución política por la vía judicial. Al respecto Zaffaroni apunta que se trata de un elemento poco democrático que se da cuando no se percibieron a tiempo las formas actuales de jaquear a la democracia y no



se tomaron las precauciones de prevenirlas poniendo al día las instituciones. Puede incidir, incluso, en las Constituciones de los Estados (ZAFFARONI, 2018).

El alineamiento con los intereses norteamericanos, la instalación nuevamente de bases militares en la región, la presencia de funcionarios norteamericanos en ámbitos regionales, y la generación de posiciones comunes en línea con lo mandado desde el norte. El asedio regional a Venezuela es el ejemplo más claro.

Estas acciones, han sido reforzadas por la creación espacios regionales paralelo, como el caso de Prosur, el impulso a la Alianza del Pacífico, que viene incorporando socios; y la creación del Grupo de Lima, una suerte de espacio ad hoc regional instaurado con la única y exclusiva finalidad de asediar a Venezuela.

La doble maniobra viene dada justamente por los intentos de fragmentación de la región sumada al aislamiento de uno de los actores regionales, en este caso Venezuela.

La influencia norteamericana en el despliegue de esta estrategia se hace visible en la participación de EEUU en el Grupo de Lima, en las discusiones y acciones emprendidas en el ámbito de la OEA, y más claramente en la imposición de medidas coercitivas unilaterales hacia Venezuela que se traducen en un bloqueo económico que limita de manera importante el normal desenvolvimiento de la economía venezolana.

Este escenario de desintegración y ausencia de espacios efectivos de articulación regional tiene consecuencias para la región que se hacen visibles en aspectos concretos. Una de ellas es respecto de la emigración de venezolanos, frente a lo cual no han habido políticas de abordaje regional, y por el contrario se han desencadenado episodios de crisis humanitarias en fronteras, situaciones de xenofobia, y otras consecuencias derivadas de la falta de coordinación regional al respecto.

Otras consecuencias se han evidenciado en el marco de la pandemia de Covid 19. Sin espacios regionales de abordaje de la situación sanitaria, se han desplegado acciones nacionales no necesariamente coordinadas entre países, con efectos nocivos para la población frente a un virus que no reconoce fronteras. Por otro lado, a partir de 2019 la región se encuentra frente a un nuevo ciclo de impugnación neoliberal en América Latina (OUVIÑA; THWAITER, 2019), caracterizado por estallidos sociales en Chile (18 de octubre 2019), en Ecuador (octubre 2019), en Colombia (2021) a partir del



llamado a paro nacional, y en Perú con la llegada a la presidencia de Pedro Castillo (2021). El devenir de los procesos de cuestionamiento al sistema, que se manifiestan en estos territorios en clave anti neoliberal, anti patriarcal, y anti colonial tendrá impacto también en el ámbito de lo regional.

### **Consideraciones finales**

En lo regional, los intentos de restauración neoliberal pasan por la desintegración, el descredito de los espacios regionales construidos, la generación de espacios alternativos limitados que suplanten los ámbitos de integración, y la alineación con los intereses norteamericanos.

Frente a ese contexto, que se encuentra en disputa permanente, y más a partir de los procesos de impugnación al neoliberalismo, que vienen en lógica anticapitalista, antipatriarcal, y anticolonial, es indispensable pensar las formas de integración regional de manera creativa y la superación de los límites que se han impuesto en las iniciativas de integración regional.

Es necesario además, pensar formas de integración y unión de los pueblos y estados, pensar en la descolonización de las relaciones internacionales en América Latina, el empoderamiento de los sujetos/sujetas sociales emergentes en lo regional, la valoración de los aportes de los pueblos indígenas originarios y comunidades afrodescendientes en la noción de integración, la posibilidad de la diplomacia de los pueblos como práctica real, el fortalecimiento de la participación social y la incidencia efectiva de la dimensión participativa en lo institucional, la afirmación de la democracia participativa y protagónica.

### **REFERENCIAS**

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad.** CEPAL, 1994. Disponible en: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/2140-regionalismo-abierto-america-latina-caribe-la-integracion-economica-al-servicio>> Acceso en: 21 jul 2021.



MERCOSUL. **Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR.** Disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-olivos-solucion-controversias-mercosur/> Acceso en: 03 jul 2021.

MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la Republica de Bolivia y la Republica de Chile.** Disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-olivos-solucion-controversias-mercosur/> Acceso en: 07 jul 2021.

MERCOSUL. **Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR.** Disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-adhesion-venezuela-mercosur/> Acceso en: 01 jul 2021.

MERCOSUL. **Decisión sobre la suspensión de Venezuela en el MERCOSUR.** Disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/decision-sobre-la-suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/> Acceso en: 15 jun 2021.

OUVIÑA, Hernán; THWAITER, Mabel (orgs.). **Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina.** Buenos Aires: El Colectivo, 2018.

PORTELA, Maria Silvia. **El sindicalismo frente al Mercosur.** *Revista Nueva Sociedad*, núm. 211, septiembre-octubre 2007. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/el-sindicalismo-frente-al-mercosur/> Acceso en: 07 jun 2021.

SERBIN, Andrés. **Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos.** Buenos Aires: CRIES, 2010. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/09/Documentos-15-web.pdf> Acceso en: 03 jun 2021.

VAZQUEZ, Mariana. **Las derechas sudamericanas y los escenarios de integración regional hoy.** Disponible en: <http://ovejanegramedios.com.ar/las-derechas-sudamericanas-y-los-escenarios-de-integracion-regional-hoy.html> *Colectivo de Medios Oveja Negra*, 9 de junio de 2019. Acceso en: 01 jun 2021.

ZAFFARONI, Eugenio **“¿Explicamos lo inexplicable?”.** Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/90583-explicamos-lo-inexplicable> *Página/12*, 23 de enero de 2018. Acceso en: 25 jun 2021.



# PANDEMIA Y CAMBIO EN LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE URUGUAY BAJO LA PRESIDENCIA DE LACALLE POU (2020-2021): DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL AL MODELO DE ENCLAVE

Camilo López Burian<sup>11</sup>

Diego Hernández Nilson<sup>12</sup>

## Introducción

La asunción de Luis Lacalle Pou como presidente de Uruguay, al frente de una amplia coalición de centro-derecha, en marzo de 2020, trajo aparejado un giro político en el país y, en particular, en su política exterior. El cambio de gobierno implicó el fin de un ciclo de 15 años de gobierno del Frente Amplio (izquierda). Pero además parece determinar el fin de un ciclo largo de varias décadas, durante el cual el país priorizó a la región como una primera prioridad de su inserción internacional y plataforma para su proyección mundial, el cual puede remontarse por lo menos a 1990, con la conformación del Mercosur.

El indicador más notorio de este giro a nivel de política exterior son las recientes propuestas de flexibilización de la agenda exterior del Mercosur y de apertura de Uruguay a negociaciones individuales de acuerdos comerciales por fuera del bloque (al margen de la decisión 32/00 del bloque), sobre las cuales el presidente Luis Lacalle Pou ha insistido en varias oportunidades durante el primer semestre de 2021. Dicho anuncio se propone como una forma de atender a un reclamo largamente postulado en Uruguay por diversos sectores políticos y económicos, en relación a la necesidad de concretar avances en la agenda externa del bloque. Sin embargo, la eventual concreción de este paso de forma unilateral amenaza forzar la retirada del país del Mercosur, posición extrema, ya no tan generalizada y transversal a la sociedad uruguaya, sino más correspondiente a la visión de algunos sectores económicos y de

---

<sup>11</sup>Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade da República (UdelaR). Professor de Ciência Política na UdelaR. Pesquisador do Sistema Nacional de Investigadores do Uruguai.

<sup>12</sup>Doutor de Sociologia Política na Faculdade de Ciências Sociais da Universidade da República (UdelaR). Candidato a Pesquisador do Sistema Nacional de Pesquisadores do Uruguai, Agência Nacional de Pesquisa e Inovação (ANII).



una parte de los integrantes del actual gobierno, pero sobre cuya concreción aún no hay un consenso evidente dentro de la coalición multipartidaria, ni tampoco en el conjunto del empresariado uruguayo.

La flexibilización de la agenda externa del Mercosur y las negociaciones extra-bloque constituyen el ejemplo más ilustrativo de los cambios impulsados por el gobierno de Luis Lacalle Pou en la arena internacional, pero no el único. Este caso está inscrito en un giro de mayor amplitud, que abarca en forma general al modelo de inserción internacional. A nivel de la agenda de política exterior, la región pasa de su status privilegiado a ser relegada en favor del vínculo con las potencias y con mercados mundiales de mayor potencial para el sector agroexportador uruguayo. En relación al modelo de inserción internacional, este giro se inscribe en un intento por transformar el modelo de desarrollo, procurando un nuevo equilibrio entre mercado y Estado.

### **Los cambios del gobierno para la inserción internacional**

El gobierno de Lacalle Pou ha iniciado durante el primer año transformaciones y reformas en diversas áreas (productiva, impositiva, financiera, comercial, educativa). En general, estas apuntan principalmente en tres sentidos: ajuste presupuestal (reducción del gasto público y aumento de tarifas públicas); desregulación (reglamentar menos la actividad económica en un intento de dinamizarla) y aperturismo (facilitar los flujos internacionales de bienes, servicio y capital). En términos generales, estas transformaciones delinean un nuevo modelo de desarrollo, que en un sentido neoliberal clásico intenta limitar las funciones y alcance del Estado, promoviendo un rol más importante para el capital (HERNÁNDEZ y LÓPEZ, 2020; LÓPEZ y HERNÁNDEZ, 2020). En relación a la inserción internacional, esto se expresa en una postura aperturista:

(...) hay un giro en la política exterior y en el modelo de inserción internacional del país. El privilegio conferido al capital implica una redefinición del interés nacional, en cuanto construcción política. Se implementan políticas más agresivas de apertura comercial y de captación de inversiones (y activos en general). Estas transformaciones apuntan a insertar al país en los flujos globales de capital y buscar beneficios de una





articulación directa con las potencias mundiales (EEUU, la Unión Europea y China). La contraparte de este giro es la pérdida de importancia relativa de la región en la política exterior uruguaya. (LÓPEZ y HERNÁNDEZ, 2020, p. 99).

De esta forma, en primer lugar, a nivel de comercio de bienes, ello implica un mayor énfasis en la búsqueda de un mejor acceso a los mercados internacionales más importantes (EEUU, Canadá, Unión Europea, China y otros países asiáticos) para muchos de los principales productos de la canasta exportadora uruguaya (en particular aquellos menos intensivos en mano de obra y valor agregado): soja, carne, celulosa, arroz y madera. A modo de ejemplo, al asumir la Presidencia Pro Tempore del Mercosur, en julio de 2020, Lacalle Pou hizo referencia a la necesidad de concretar los acuerdos del bloque con la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y Corea del Sur, al tiempo que marcaba su posición equidistante frente a la tensión entre las dos grandes potencias: “Los países que han triunfado en su desarrollo han estado cerca de los dos. Y esa es la vocación de Uruguay: cerca de Estados Unidos y cerca de China. (...). No podemos caer en la falsa dicotomía de estar más cerca de uno que de otro” (LA DIARIA, 2020).

Esta política implica que el gobierno reclame a sus socios del Mercosur la posibilidad de negociar individualmente acuerdos comerciales con terceros países, lo que ha promovido en términos de “flexibilización del Mercosur” (LA DIARIA, 2021). Si bien se aduce que Uruguay esté impedido de hacerlo debido a la decisión 32/00 del Grupo Mercado Común, el gobierno de Luis Lacalle Pou argumenta que el largo estancamiento de la agenda externa del bloque justifica el planteo, a la vez que sostienen el argumento de la no vigencia de la decisión por no haber sido internalizada en el orden jurídico nacional. En el extremo, en caso que los socios del Mercosur no acepten que Uruguay negocie individualmente con terceros países, se plantea que ello puede determinar la salida del país del bloque. En el debate sobre el tema, las posiciones contrarias a tal solución extrema cuestionan que ello resentiría fuertemente las exportaciones de los productos más intensivos en mano de obra y valor agregado (lácteos, cables, autopartes, químicos y medicamentos), que en su mayoría son actualmente vendidos al mercado regional.

En segundo lugar, a nivel de inversiones, el cambio hacia un modelo de inserción internacional más aperturista busca facilitar el arribo de capitales



internacionales y activos en general, cuya llegada a Uruguay se puede ver favorecida por la desregulación que ya se ha iniciado en varios mercados: desde sectores considerados estratégicos (energía, telecomunicaciones), hasta educación terciaria, pasando por bienes raíces. Como contraparte, en este caso los cambios impulsados pueden resentir la capacidad del Estado de actuar en estos sectores para decidir en qué sentido puede resultar conveniente direccionar su desarrollo, en vistas de una concepción general del interés nacional. Si bien a este nivel de inversiones no son tan evidentes los efectos sobre el Mercosur y el relacionamiento regional, la posibilidad que Uruguay retorne y profundice el modelo de plaza financiera internacional es un elemento de preocupación entre los países del bloque. En la última década, Argentina y Brasil ya han cuestionado la transparencia fiscal uruguaya, llevando el tema incluso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Recientemente, la decisión del nuevo gobierno de facilitar la tramitación de residencia fiscal en Uruguay ya ha generado molestias en Argentina.

Por último, otras decisiones de política externa de este primer año de gobierno de Lacalle Pou también son vistas como un alejamiento de la región. Un caso particular lo constituye el apoyo al estadounidense Mauricio Claver-Carone para la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o al colombiano Sergio Díaz-Granados a la presidencia del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF- anterior Corporación Andina de Fomento), en ambos casos en detrimento del candidato argentino.



### **Pandemia y proyección internacional: el enclave sanitario**

La pandemia de la Covid-19 prácticamente no afectó los planes de reforma con los que Luis Lacalle Pou inició su gobierno. Tal vez el mejor ejemplo de ello sea la Ley de Urgente Consideración (LUC), una “ley ómnibus” de 476 artículos aprobada mediante un procedimiento parlamentario *fast-track* en julio de 2020. Los contenidos de esta ley apuntan a una transformación profunda de las políticas públicas del país, con reformas que justamente van en el sentido de desregulación y ajuste. El hecho que su contenido no incluya ningún aspecto relativo a la pandemia de la Covid-19 (a pesar de su amplitud y heterogeneidad), así como que ésta no haya ameritado ningún cambio en relación a su tratamiento *fast-track*, dan la pauta sobre la imperturbabilidad

del proyecto reformista frente a la crisis sanitaria (CHASQUETTI, 2021; LÓPEZ y HERNÁNDEZ, 2021).

Los planes del nuevo gobierno para la inserción internacional del país no fueron afectados por la situación pandémica, sino que, por el contrario, ésta permitió reforzar la estrategia de diferenciación y distanciamiento de la región. Durante 2020 el desempeño de Uruguay en la crisis sanitaria fue un caso excepcional en Latinoamérica, la región más afectada por la pandemia, constituyendo al país en una suerte de “enclave sanitario” (HERNÁNDEZ y LÓPEZ, 2020):

(...) el país logró un exitoso control de la pandemia, con bajos niveles de contagio, ocupación de las unidades de cuidados intensivos (UCI) y defunciones. (...). El éxito inicial permitió evitar el confinamiento y relajar rápidamente muchas de las medidas de reducción de la movilidad inicialmente implementadas. En lugar de medidas estrictas, se convocó a la población a hacer ejercicio de una “libertad responsable”. De esta forma, el gobierno limitó las consecuencias del estado de emergencia sanitaria sobre el sector privado, posibilitando mantener la actividad económica, al tiempo que avanzaba en las reformas previstas. Durante 2020 la gestión de la pandemia en Uruguay fue considerada internacionalmente un modelo exitoso (TAYLOR, 2020), basado en una aproximación científica al problema (MORENO *et al.*, 2020; PITTALUGA y DEANA, 2021) y en las ventajas que ofrece la condición de país pequeño (HERNÁNDEZ y LÓPEZ, 2020), logrando importantes consensos políticos (CHASQUETTI, 2021). (LÓPEZ y HERNÁNDEZ, 2021, p. 1).

La pandemia de la Covid-19 no sólo permitió a Uruguay diferenciarse de la región a partir del exitoso desempeño, sino también a partir de la adopción de una estrategia diferenciada, expresada en la fórmula de “Libertad Responsable”. Este concepto fue utilizado insistentemente por el gobierno (y particularmente por Luis Lacalle Pou) para referir a una estrategia que enfatizó la campaña de información sobre medidas de higiene, prevención del contagio y cuarentena voluntaria en caso de duda, evitando el confinamiento obligatorio. Pronto fue adoptado por la prensa para denominar el enfoque uruguayo. La categoría resulta sugestiva por contrastar tanto con el enfoque argentino, restrictivo de la movilidad y centrado en un fuerte control estatal; como con el brasileño, que privilegió el mantenimiento de la actividad económica y subestimó las advertencias científicas sobre los riesgos del coronavirus.



Durante 2020 Uruguay pareció superar la oposición que en el mundo se planteaba entre salud y economía, basándose en un enfoque liberal.

Sin embargo, a partir de noviembre la situación se deterioró en forma paulatina pero constante, alcanzando Uruguay durante el primer semestre de 2021 un crecimiento exponencial sostenido de casos acumulados y la transmisión comunitaria se tornó permanente. A partir de marzo de 2021, coincidiendo con el ingreso y la rápida predominancia de la variante Gamma (cepa P.1), mucho más contagiosa y de mayor peligrosidad para la población más joven, aumentaron notoriamente las hospitalizaciones y fallecimientos. Durante buena parte de abril de 2021 Uruguay llegó a ser el país del mundo con más contagios nuevos en relación a la población y en mayo se vivió la misma situación en relación a los fallecimientos, alcanzando incluso peores marcas que los países vecinos durante el peor pico (LÓPEZ y HERNÁNDEZ, 2021).

Pero, paralelamente, en marzo de 2021 comenzó un ambicioso plan de vacunación. Uruguay adquirió y aplicó en forma acelerada millones de dosis de las vacunas Pfizer-BioNtech y SinoVac, además de recibir miles de dosis de la vacuna de AstraZeneca a través del sistema CoVax. Durante abril, cuando Uruguay era el país del mundo con más contagios nuevos, al mismo tiempo fue el país que más vacunas aplicaba (en ambos casos en relación a su población). Para final de julio, más del 70% de la población había recibido la primera dosis y más del 50% la segunda, lo que implica ser el país que tiene mayor porcentaje de población que ha recibido al menos una dosis en todo el continente americano (ROSER *et al.*, 2020). Esto determina que la intensa oleada de contagios que el país sufrió durante el primer semestre haya sido superada, con un descenso acentuado de casos, volviendo a final de julio ubicarse en torno a los 2.000 casos activos.

Según la interpretación propuesta, la particular evolución de la pandemia en Uruguay no puede explicarse sin considerar la incidencia de la condición de país pequeño (considerando datos sobre superficie y población totales), así como otros factores geopolíticos asociados: una única ciudad que supera los 200.000 habitantes, escasos tramos de frontera seca, y contar con un único puerto y un único aeropuerto internacionales con considerable flujo de pasajeros. Este último aspecto geopolítico, por ejemplo, es destacado por los análisis sobre el buen desempeño uruguayo elaborados desde el campo de las ciencias naturales:



More than 50% of the population lives in Montevideo, Uruguay's capital city, and its metropolitan area. The other half of the population is distributed among several cities, generally not exceeding 100,000 inhabitants, and the countryside. Additional unique factors compared to other countries, in particular with Argentina and Brazil, are, for example, that there is only one major international airport, located at the periphery of Montevideo, and one major international harbor also located within the capital. (MORENO *et al.*, 2020: 3).

En una primera etapa, durante la mayor parte de 2020, el tamaño del país permitió controlar los focos y evitar la circulación comunitaria del virus. La estrategia TETRIS (Testear, Rastrear, Aislar), recomendada por la OMS y aplicada por el gobierno (MSP, 2021), mantuvo su eficacia durante todo el primer semestre de la pandemia en Uruguay, en parte, debido a que era posible hacer testeos y rastreos a un gran porcentaje de la población. Este hecho particular ha sido destacado entre otras cualidades específicas de los países pequeños que ayudan a una mejor gestión sanitaria de la crisis: “El tamaño pequeño tiende a estar relacionado con una mayor cohesión social, una gestión flexible de la crisis y un seguimiento más fácil de las cadenas de infección” (HOGENAUER *et al.*, 2021: 4).

En una segunda etapa, durante 2021, la dimensión del país fue nuevamente un factor determinante para su buen desempeño en la gestión sanitaria de la crisis, en esta oportunidad a través de la rápida y efectiva implementación de un plan de vacunación de muy gran alcance, que pronto cubrió un porcentaje muy amplio de la población. En relación a este punto, la literatura también ha destacado las ventajas que históricamente, desde la transición al siglo XX han representado la escasa población y pequeñez territorial de Uruguay para aplicar en forma exhaustiva políticas de salud enfocadas en la prevención y el higienismo. Concretamente, Morás (2010) plantea que la posibilidad de ser uno de los primeros países en proponer la vacunación obligatoria y erigirse en una suerte de “laboratorio social”, abrevia, entre otros factores, de esta cuestión geográfica.

Estas ventajas asociadas a la condición de país pequeño han sido especialmente destacadas por las ciencias sociales uruguayas en relación a la capacidad de adaptación frente a los contextos de crisis. En un análisis publicado en la Revista de la CEPAL pocos



años después de la crisis económica de 1973, Carlos Real de Azúa, precursor de la ciencia política uruguaya, decía que “(...) la flexibilidad para los ajustes se destaca como contrapeso a la deficiencia de recursos. También lo será la mejor manejabilidad y control interno de comportamientos y aplicación de recursos que la pequeña dimensión nacional supone” (1977, p. 170).

De esta forma, la condición de país pequeño ha sido un factor determinante para explicar el buen desempeño de Uruguay (al menos en su dimensión sanitaria) durante la crisis global desatada por la pandemia de la Covid-19. Como en anteriores crisis mundiales, tal condición puede tornarse una oportunidad. Entonces, ahora bien, ¿cómo se articula este buen desempeño, basado en la condición de país pequeño, con el impulso a los cambios en el modelo de inserción internacional antes mencionados?

### **De la plataforma regional al enclave**

La condición de país pequeño, que incidió en forma determinante en la capacidad de Uruguay para afrontar la pandemia, también determina, en este contexto de crisis global sistémica (que tiene a Latinoamérica como la región más afectada del mundo), la posibilidad de transformar el modelo de inserción internacional del país, en el sentido apuntado en la primera sección. Más aún, el buen desempeño sanitario, basado en las posibilidades derivadas de la dimensión del país, sirve de fundamento para el impulso de aquellas transformaciones en el modelo de inserción internacional.

La interpretación propuesta en este trabajo enfatiza el modo en que la relación entre estos dos procesos (a saber, buen desempeño sanitario y giro en la inserción internacional), conlleva una proyección desde el concepto de enclave. El planteo toma como punto de partida la noción de enclave sanitario, antes mencionada, que en este caso refiere a un territorio rodeado y diferenciado del territorio que lo envuelve, en este caso, la región del mundo más afectada por la crisis pandémica. A partir de allí, esa diferenciación con respecto al entorno regional, es adoptada y esgrimida como un dato para proponer que Uruguay se erija como un enclave liberal en el Mercosur, caracterizado por el gobierno como un espacio de proteccionismo ineficiente.



De este modo, el giro liberal y apertura que el gobierno quiere imprimir al modelo de inserción internacional de Uruguay adquiere un sentido de oportunidad en el marco de la pandemia. Esto acentúa la desconfianza hacia el regionalismo latinoamericano y las virtudes de los países, acosados por una crisis sanitaria y económica. A su vez, en el marco de la creciente disputa entre las potencias, aparece como una oportunidad para lograr negociar condiciones ventajosas para una articulación virtuosa con ellas. Y la crisis de hegemonía, que cuestiona los consensos sobre reglas de juego en la economía mundial, aparece también como una oportunidad para atraer flujos globales de capital menos atados a controles unificados y consensuados.

En la tradición intelectual de la Teoría de la Dependencia, los enclaves son definidos por el control exterior de los sectores más dinámicos de la economía, lo que deriva en concentración del ingreso y exclusión social, entre otras características. Uruguay fue durante la mayor parte del siglo XX un caso excepcional por ser la única pequeña nación latinoamericana que había logrado avanzar hasta determinado punto en un control nacional de la economía (particularmente en sectores estratégicos) y en una inserción de los sectores productivos en manos de capital extranjero con el conjunto de la economía nacional, evitando así caer en el modelo de desarrollo de tipo enclave, como pasaba en otros países de similar escala de las regiones caribeña, centroamericana y andina (CARDOSO y FALETTO 1969, pp. 72-75).

Hasta avanzada la posguerra, el país se aprovechaba de la renta marginal que permitían su ventajosa dotación de recursos y su escasa población para conjugar un rico sector agroexportador y una industrialización sustitutiva de modesto horizonte, pero que permitía buenos niveles de empleo, salario y bienestar social en general. Sin embargo, esta situación fue cambiando paulatinamente en un prolongado deterioro, acompañando el cambio de la hegemonía y del centro económico mundial desde Reino Unido a EEUU, lo que afectó fuertemente al sector exportador uruguayo.

Luego de la crisis económica mundial de 1973 el país ensayó un giro hacia la región en su modelo de inserción internacional, que tuvo su piedra angular en la conformación del Mercosur, en 1991. Este proceso de integración fue asumido como solución para enfrentar el problema de escala, y al mismo tiempo, para amortiguar los efectos desestructurantes y desterritorializadores de la globalización, lo que términos teóricos podría interpretarse como parte de la “segunda gran transformación”



(HETTNE, 2002). Muy resumidamente, Uruguay pasó de una economía en buena medida nacionalmente controlada a iniciar una tendencia a su transnacionalización, acompañada por un marco de integración regional.

Como fue mencionado, ya en el siglo XXI, las escasas exportaciones uruguayas de bienes industriales se concentran en el Mercosur. Sin embargo, el bloque es percibido como un ámbito insuficiente para las posibilidades de la economía uruguaya. Tal percepción está acompañada por el hecho de que, en las últimas tres décadas, muchos sectores dinámicos de la economía uruguaya se desarrollan a partir de su vínculo con dinámicas económicas impulsadas por el capital transnacional. Esta tendencia coincide con una versión renovada del modelo de enclave, que se ha ido forjando en varios pequeños países de regiones periféricas de renta alta y altos niveles de desarrollo humano:

(...) the twenty-first century is seeing the development of new global-insertion mechanisms for the Uruguayan economy, which feature less national control (some even associated with free-zone-law status) and resemble more closely the enclave model—information technologies, logistics, and real-estate investment linked to money laundering.<sup>4</sup> It falls within the context of a globalized capitalist system, in which “categories such as ‘developed’ and ‘Third World’ [...] have shattered and re-converged around enclaves” (Sidaway, 2007, p. 336). Small states such as Singapore, Qatar, and Taiwan act as pivots between territories and global flows, managing to insert themselves relatively successfully as enclaves, despite exclusionary development. (HERNÁNDEZ y LÓPEZ, 2020: 332).

Actualmente, 40 años después de la crisis de 1973, esta nueva crisis sistémica mundial generada por la pandemia de la Covid-19 amenaza ser el punto de inflexión para un nuevo giro en el modelo de desarrollo y de inserción internacional del país, que ahora sí, apuesta por el desarrollo de tipo enclave como solución para la economía uruguaya. Es probable que este modelo muestre buenos resultados en el corto plazo, impulsado por las llegadas de capitales de diversa naturaleza en una coyuntura económica global incierta. Sin embargo, puede ser complicado dotar a tal modelo de sustentabilidad en el mediano y largo plazo en un país localizado en una de las regiones más periféricas, declinantes y empobrecidas del mundo (a diferencia de Qatar o Singapur).





Por último, tal giro implica otro gran desafío: cómo evitar que esta nueva versión del modelo de enclave mantenga las dinámicas de desarrollo excluyente y heterogeneidad estructural (características de la categoría esbozada por los teóricos de la dependencia). La eventual articulación de tales dinámicas con fenómenos recientes, como la infantilización de la pobreza, puede tener consecuencias gravísimas en términos de cohesión social.

Finalmente, esta idea de separarse de la región para vincularse “directamente al mundo”, que es presentada como una ganancia de “libertad negociadora” para el país por parte del gobierno, en realidad podría ser una forma de perder autonomía en materia de desarrollo y proyección política internacional (LÓPEZ y MÍGUEZ, 2021).

## REFERENCIAS

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. ***Dependencia y Desarrollo en América Latina***. Buenos Aires: Siglo XXI, 1969.

CHASQUETTI, Daniel. **Cómo Uruguay enfrentó la pandemia del Coronavirus**. En INÁCIO, M. M. et al. . **¿Tiempos de prueba o poniendo a prueba a los presidentes? COVID-19 desafiando liderazgos en América Latina**. Iberoamericana. América Latina - España - Portugal, v. 21, n. 76. pp. 203–239, 2021.

HERNÁNDEZ NILSON, Diego; LÓPEZ BURIAN, Camilo. **Uruguay in the Pandemic amid the Return of the Right: Becoming an Enclave**. *Latin American Policy*, v. 11, n. 2, pp. 327-334, 2020.

HETTNE, Bjorn. **El nuevo regionalismo y el retorno a lo político**. *Comercio Exterior, Comercio Exterior*, v. 52, n. 11, pp. 954-965, 2002.

HÖGENAUER, Anna-Lena; SARAPUU, Kulli; TRIMIKLINIOTIS, Nicos. **Guest editorial: small states and the governance of the COVID-19 pandemic**. *Small States & Territories*, v. 4, n. 1, pp. 3-12, 2021.

LA DIARIA. **Luis Lacalle Pou pidió a líderes del Mercosur abandonar “alineamientos políticos” y profundizar relaciones con Estados Unidos y China**. 2 de julio de 2020.

LA DIARIA. **Uruguay presenta distintos planes para flexibilizar el Mercosur y va en busca de una señal positiva de los países socios**. 26 de abril de 2021.



LÓPEZ BURIAN, Camilo; MÍGUEZ, María Cecilia. **Uruguay como Estado Pequeño en el Mercosur (1991-2020): Una lectura desde la autonomía regional.** *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 112, pp. 181-216. 2021.

LÓPEZ BURIAN, Camilo; HERNÁNDEZ NILSON, Diego. **Uruguay, los regionalismos y la integración regional. El partido nacional, su neoherrerismo y la desvinculación de la región como estrategia.** *Revista Cadernos de Campo*, v. 29, pp. 97-124, 2020.

LÓPEZ BURIAN, Camilo; HERNÁNDEZ NILSON, Diego. **Covid-19, políticas y política en Uruguay: Del desempeño excepcional al escenario crítico.** *Análisis Carolina*, 15/2021, pp. 1-44, 2021.

MORÁS, Luis Eduardo. **De la tierra purpúrea al laboratorio social. Reformas y proceso civilizatorio en el Uruguay (1870-1917).** Montevideo: EBO, 2010.

MORENO, Pilar; MORATORIO, Gonzalo; IRAOLA, Gregorio. *et al.* **An effective COVID-19 response in South America: the Uruguayan Conundrum.** *MedRxiv* (preprint archive).

MSP. **La respuesta de Uruguay en 2020 a la Pandemia de COVID -19.** Montevideo: MSP, 2021.

PITTALUGA, Lucia; DEANA, Atilio. **Evidence-Based Policies in Uruguay Are Successful for Tackling COVID-19.** *Open Journal of Political Science*, v. 11, pp. 21-33, 2021.

REAL DE AZÚA, Carlos. **Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo "constrictivo".** *Revista de la CEPAL*, pp. 153-173, 1977.

ROSER, Max; RITCHIE, Hannah; ORTIZ-OSPINA, Esteban; HASELL, Joe. **Coronavirus Pandemic (COVID-19).** Published online at OurWorldInData.org, 2020. Disponible en: <https://ourworldindata.org/coronavirus> Acceso en: mayo de 2021.

SIDAWAY, James D. **Enclave space: a new metageography of development?** *Area*, v. 39, n.3, 331-339, 2007.

TAYLOR, Luke. **Uruguay is winning against covid-19. This is how.** *British Medical Journal*, v 370, 2020.



## ¿DISPUTA GEOPOLÍTICA? EL JUEGO DE SILLAS ENTRE DE ESTADOS UNIDOS Y CHINA EN AMÉRICA LATINA

Mariana Aparicio Ramírez<sup>13</sup>

Karla Villalobos Cruz<sup>14</sup>

Iván López Martínez<sup>15</sup>

### Introducción

En fechas recientes, la confrontación entre Estados Unidos y la República Popular China (RPCh) se ha incrementado, no sólo por la diferencia de los modelos político-económicos que cada uno representa, sino por la disputa por los espacios geopolíticos y geoeconómicos en distintas partes del mundo, sumado a la escalada de tarifas arancelarias por la guerra comercial en curso, aunque con menor intensidad, a partir de la administración Biden en la presidencia de Estados Unidos.

El objeto central de este ensayo es analizar si es posible sugerir una disputa geopolítica de Estados Unidos y la RPCh en América Latina, haciendo énfasis en las zonas de influencia de cada uno. Es de relevancia señalar que, a pesar del fin del mandato de Trump y el cambio de la administración, todo parece indicar que Estados Unidos está en medio de una policrisis que requiere su accionar en mayor medida a nivel interno, por lo que es posible que su alejamiento de América Latina continúe, con excepción del Triángulo Norte, de donde provienen los mayores flujos de migración. En este marco, se tiene la hipótesis que la RPCh ha ocupado los espacios que Estados Unidos dejó libres durante la administración Trump, lo cual le ha permitido ganar influencia en la región, aunque no de confrontación (ELLIS, 2017). Específicamente, se

---

<sup>13</sup> Profesora Titular en el Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinadora del Observatorio de la relación binacional México-EEUU en la FCPyS-UNAM.

<sup>14</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales por la FCPyS-UNAM. Joven Asociada del Observatorio Binacional México-EEUU en la FCPyS-UNAM.

<sup>15</sup> Egresado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la FCPyS-UNAM. Joven Asociado del Observatorio Binacional México-EEUU en la FCPyS-UNAM.



hará referencia al intercambio comercial e inversión de ambas economías, como instrumentos de política comercial, con América Latina.

Con este propósito, el ensayo se compone de dos apartados. En el primero, se realiza un breve recuento de la relación de Estados Unidos y la RPCh en la región de América Latina en las primeras dos décadas del siglo XXI. Y en el segundo, se desarrollan algunos apuntes sobre la estrategia de la diplomacia de ambos países estableciendo las similitudes y diferencias en cómo se ha dinamizado la estrategia económica-comercial. Por último, se esbozan algunas reflexiones para la discusión en el marco de la guerra comercial entre Estados Unidos y China en la región.

### *Breve recuento de la relación de Estados Unidos y la República Popular China con América Latina*

La presencia de Estados Unidos en la región de América Latina ha sido importante en términos comerciales, ayuda económica e inversión, y el siglo XXI no ha sido la excepción, a pesar de algunos matices suscitados en la segunda mitad del siglo XX, específicamente cuando dicho país emergió como una de las potencias más importantes del mundo, posterior al fin de la IIGM, y como el indiscutible ganador de la confrontación este-oeste a final de la década del ochenta. Sin embargo, a finales del siglo XX y en la primera década del XXI, distintos eventos afectaron la política internacional. En este marco, algunos países de la región latinoamericana tuvieron que enfrentarse a crisis políticas y económicas, las cuales los obligaron a realizar reformas en sus respectivos modelos económicos.

A lo largo de la historia, no se puede negar el contacto cercano de Estados Unidos a la región, aunque éste no sea en términos precisamente positivos. Las políticas han sido diversas; en momentos cercanas y en otras de alejamiento, pero son continuas y latentes (SKIDMORE y SMITH, 1996, p.11). Estados Unidos se concentró en la lucha en contra del terrorismo a nivel internacional, luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 (BARTESAGHI, 2015, p.14) vinculando la estrategia de la lucha contra el terrorismo en el marco de su política comercial de liberalización competitiva (PUYANA y APARICIO, 2013). Pero, sin importar el signo partidista en el gobierno de Estados Unidos, la relación comercial y de inversión hacia la región puede



caracterizarse como asimétrica, donde los aspectos políticos y económicos se desdibujan cuando el interés nacional del primero se sobrepone a los intereses de los segundos (APARICIO, 2018).

En el caso de la RPCh, tuvo su primer gran acercamiento con los países de América Latina en el contexto de la Guerra Fría, entre los factores que repercutieron se identifican su reincorporación a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Estados Unidos en 1979 (KISSINGER, 2012). En estos años, la política exterior de la RPCh tenía como objetivos mantener su integridad territorial mediante su legitimación como la única China y ganar prestigio internacional por medio del reconocimiento del país como una economía de mercado (BARTESAGHI, 2015, pp.2-4; STALLINGS, 2020; WISE, 2020).

La implementación de una nueva una estrategia diplomática por parte del gobierno chino en 2009, identificó sus relaciones con los países en desarrollo como la base de todas sus relaciones externas (YU, 2015, p.1047); la relación de la RPCh con la región comenzó a guiarse por intereses económicos y comerciales, a la par de una gran simpatía con los gobiernos denominados progresistas que llegaron al poder. Lo anterior se vio reflejado con el incremento de su presencia en organismos regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (IBD), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Grupo de Río, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Alianza del Pacífico y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en los cuales ha fungido como participante u observador (BARTESAGHI, 2015, pp.12-14). Asimismo, se destaca la llegada de Xi Jinping al poder con la implementación de su estrategia “comunidad de destino común” que busca el desarrollo común y la prosperidad compartida a través de la cooperación e interdependencia económica regional (YU, 2015, p.1048).

En términos de la relación económica de la RPCh con América Latina<sup>16</sup>, se ha identificado una evolución de ésta en las últimas décadas y para su mayor

---

<sup>16</sup> Los autores (TSAI y LIU 2012, pp.287-292) sugieren que la estrategia de China hacia la región latinoamericana durante la Guerra Fría se compone de tres diferentes etapas: la primera, el periodo de una propaganda pasiva que comprende las décadas de 1950 y 1960; la segunda, un periodo de contacto



entendimiento Dussel y Armony lo ha dividido en tres etapas: (1) durante la década de los noventa, donde se registró un gran incremento del comercio entre ambas partes, (2) gran aumento de flujos financieros y de inversiones directas desde el 2007 y durante la crisis de 2008, y (3) el apoyo económico a grandes proyectos de infraestructura en la región desde 2013 (DUSSEL y ARMONY 2017, pp.13-14).

En el siguiente apartado se desarrollan algunos apuntes sobre las estrategias actuales, a través de la diplomacia económica de ambos países en la región de América Latina, con el objetivo de establecer las diferencias y similitudes entre ellos para identificar el avance de la presencia de la RPCh en comercio e inversión en aquellos países donde el rol de Estados Unidos ha disminuido. Todo lo cual no significa que este último haya perdido influencia en la región (FLORES-MACÍAS y KREPS, 2013; URDINEZ *et al.*, 2016; PICCONE, 2016 y GUIDA, 2018).

#### *Apuntes sobre la estrategia de la Diplomacia de Estados Unidos y de la RPCh en América Latina*

La llegada de Donald Trump a la presidencia estadounidense fue un suceso que generó gran conmoción en la comunidad internacional, por la manera en que el *status quo* preexistente fue vulnerado debido a las acciones que el mandatario realizó desde 2017 hasta el final de su mandato en enero de 2021, en congruencia con su lema *Make America Great Again*. En el aspecto económico esto se reflejó con acciones de corte proteccionista selectiva, entre las que destacaron la salida del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (RAGGIO, 2017, pp.1-2), hoy el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) vigente desde el 1 de junio de 2020, la imposición de aranceles a sus principales socios comerciales y la guerra comercial con Pekín en 2018 (YEUNG, 2020).

Desde la llegada de Xi Jinping a la presidencia en 2013, la política exterior de la RPCh ha experimentado grandes cambios, esto se ha observado mediante la expansión de intereses a nivel internacional, como parte de la retórica del *sueño chino* y la

---

activo durante la década del setenta y, la tercera, un periodo de profunda cooperación que inicia en la década del ochenta.



estrategia de Xi denominada como *la gran diplomacia con características chinas* (LANTEIGNE, 2016, p.2 y p.18). La máxima del *sueño chino* es el eslogan político que ha caracterizado el mandato de Xi Jinping, y con el cual se ha buscado la reivindicación histórica de la gran nación en el plano internacional, en pro de la prosperidad de la población china (AMIGHINI, 2016, pp.14-15 y p.30). Mientras que *la gran diplomacia con características chinas* se refiere al reconocimiento de la RPCh por parte de la comunidad internacional como una gran potencia dispuesta a asumir un rol más activo y sus responsabilidades correspondientes en la gobernanza mundial, de hecho, el 2006 es considerado el año con un rol más activo en la política internacional (WANG, 2013). Del mismo modo, propone una forma de relacionarse con otras potencias en un marco de respeto, igualdad y mutuo beneficio (ESTEBAN, 2017).

Para fines de este escrito se han identificado tres pilares que guían la estrategia china: (1) visión funcional e inclusiva, la cooperación como una forma de reforzar los lazos de la RPCh en distintas partes del mundo; (2) enfoque flexible y abierto, no suele institucionalizar sus proyectos, ni apearse a marcos normativos estrictos, por el contrario, enfatiza la flexibilidad y apertura de sus proyectos, (KACZMARSKI, 2017, p.1359), y (3) una relación simétrica, la RPCh se ve a sí misma como un país en vías de desarrollo que busca relacionarse con otros en sus mismas condiciones, en el discurso busca el beneficio de todas las partes involucradas (RICARDO, 2014, p.89).

Lo anterior se ve reflejado con la iniciativa del gobierno chino denominada como *Una Franja, Una Ruta*, la cual ha tenido como objetivo revivir las rutas terrestres y marítimas que históricamente conectaron Asia, Europa y África (OVIEDO, 2018). La RPCh ha prometido beneficios económicos para los participantes, la renovación e incentivación de un diálogo pacífico entre civilizaciones, así como la contribución al desarrollo y paz mundial (KACZMARSKI, 2017, p.1364). Aunque en un inicio esta iniciativa estaba enfocada en revivir la antigua Ruta de la Seda, en 2018 en el Foro China-CELAC, el gobierno chino declaró la importancia de incluir a países de América Latina con ideas afines para que estos sean capaces de beneficiarse, argumentando que la región es parte de la extensión natural de la Ruta del siglo XXI. (OVIEDO, 2018).

En este sentido, (SERRANO, *et. al.* ,2020) señalan que este impulso responde al potencial chino de crear una narrativa sólida en una amplia gama de proyectos y políticas para mejorar la conectividad del país a través del desarrollo de comercio e



inversión, y también incrementar su papel como prestamista, una de las prioridades de Pekín. Del mismo modo, *Una Franja, Una Ruta* se enmarca en la estrategia de poder blando, en la cual se busca transmitir las ideas y las prácticas, lo cual se engloba en el anhelo del gobierno chino de conectar y expandirse en la región de ALC (VADELL, 2021, p.3).

### *Los instrumentos de la diplomacia económica de Estados Unidos y la RPCh en América Latina*

Actualmente vivimos en un mundo globalizado y altamente interconectado, a pesar de las recientes expresiones en diversos países en contra de la misma, que han encontrado su correlato en el ascenso de gobiernos que impulsan políticas proteccionistas y nacionalistas ya sea en países desarrollados o en desarrollo (INGLEHAR y NORRIS, 2016). A pesar de ello, las economías son interdependientes, con distinto nivel de intensidad, por lo que los instrumentos económicos de la política exterior se siguen manteniendo vigentes para influir y controlar eventos y procesos, por lo que cada vez es más difícil separar la política económica interna y exterior con la política exterior *per se* (ZIROVCIC, 2016, p. 5).

Es en este sentido que resulta relevante comprender cómo se ejerce la diplomacia económica, tanto de Estados Unidos como de la RPCh, su relación y las políticas económicas y comerciales dinamizadas en la región de América Latina. Dicho concepto ha sido analizado desde diversos enfoques (BAYNE y WOOLCOCK, 2018 (2003); CHATTERJEE, 2020; DENEMARK y MARLIN-BENNETT, 2017; OKANO-HEIJMANS, 2011; ZIROVCIC, 2016). A pesar de lo anterior, todas ellas presentan algunos elementos en común: son políticas económicas y comerciales que utilizan los estados<sup>17</sup> para promover sus intereses nacionales con terceros países ya sea como incentivo o castigo, esto es, ayuda económica o financiamiento para el desarrollo y, sanciones económicas. De acuerdo con Zirovcic, para que el Estado obtenga su objetivo, “cada uno desarrolla su propio modelo [...] que lo posibilita a proteger y asegurar su

---

<sup>17</sup>En este artículo se desarrolla la diplomacia económica en su forma más tradicional, esto es, la que corresponde a los actores estatales (Estados y Organizaciones Internacionales). Sin embargo, actores no estatales como las empresas transnacionales, ONGs, Cámaras de Comercio, entre otros, también las utilizan y ejercen (WOOLCOCK, 2018 (2003), pp.45-64).





crecimiento y desarrollo económico y mejorar su posición en el contexto internacional” (ZIROVCIC, 2016, p.2).

Los recursos económicos empleados como herramienta de política exterior pueden categorizarse en dos grandes grupos: (1) aquellos utilizados para recompensar o apoyar a un país, aquí es posible identificar, por ejemplo, la ayuda para el desarrollo, la ayuda económica y la firma de acuerdos de libre comercio. Si bien en una primera instancia no es evidente la intención del país donante con una política determinada, tarde o temprano, sus intereses se tornan evidentes al considerar que los aliados y socios comerciales presenten afinidad en sus posiciones en el contexto internacional o cambien su comportamiento a favor del país donante, y; (2) medidas económicas coercitivas como embargos económicos o cese de ayuda económica que buscan un cambio de comportamiento político de los países a los cuales se les aplican, estas son implementadas por un país o por la comunidad internacional.

*La ayuda económica e inversión de la RPCh y ¿alejamiento de Estados Unidos?: la entrada a América Latina*

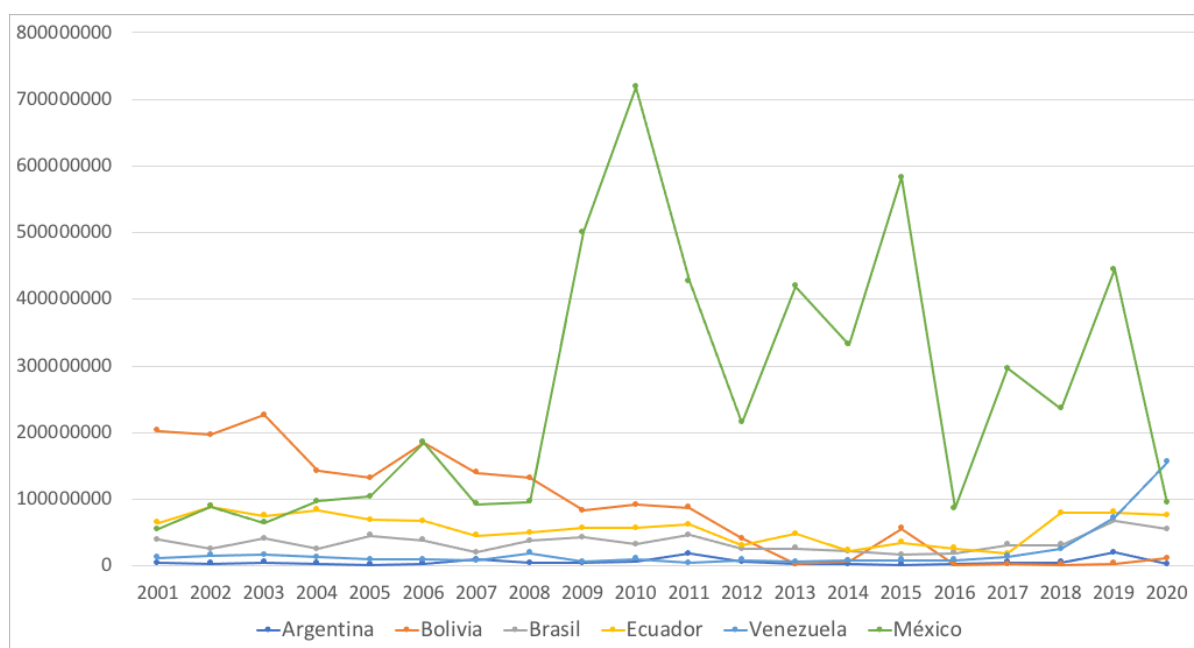


América Latina se ha configurado como un centro regional clave para Estados Unidos, principalmente por ser su principal zona de influencia en eventos históricos como la Guerra Fría en la década de los ochenta. A pesar de ello, la relación entre la región y dicho país ha perdido dinamismo. A partir de 1998, con el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela, se marcó el inicio de la etapa conocida como *marea rosa* (*pink tide* en inglés) o la “vuelta a la izquierda” como se le conoce en español. Dicho movimiento político caracterizó a la región por el abandono de las políticas neoliberales y el distanciamiento con Estados Unidos (FERNANDES, 2007, p.8).

Con base en lo anterior, y rescatando el concepto previo de diplomacia económica como el uso de instrumentos económicos para el mejoramiento de la estabilidad política de una nación (OKANO-HEIJMANS, 2011, p.17), Estados Unidos, a través de las obligaciones del USAID (Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos), ha mantenido su presencia por medio de préstamos económicos destinados a permear las condiciones precarias de distintas zonas del mundo, fomentando la apertura de nuevos mercados y promoción a la democracia y la

gobernanza (USAID, 2019). En el caso de América Latina, esta se ha mantenido a lo largo de los años, no obstante, se presenta una tendencia a la baja, sobre todo en períodos de tiempo importantes como 2003, 2008, 2012, 2016 y 2020 (véase gráfica 1). Lo anterior, puede ser comprendido a partir del contexto previo que experimentó Estados Unidos; en el 2003, por las políticas implementadas en contra del terrorismo; en el 2008, por la crisis financiera (APARICIO, 2019); en el 2012, por el auge de la presencia de la RPCh en la región, esta última también fue incentivada, en parte, por el distanciamiento político entre algunos países de la región y Estados Unidos (FERNANDES, 2007:8); y en 2020, a partir de los efectos económicos negativos producto del COVID-19.

Gráfica 1. Obligaciones de USAID en América Latina. 2001-2020  
(países seleccionados en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos del USAID Service Data. Dirección URL: <https://explorer.usaid.gov/cd><sup>18</sup> Consultado el 27 de agosto de 2021.

A inicios de la primera década del siglo XXI, la región aún dependía económicamente en gran medida de Washington, tal como se observa en la gráfica 1. Sin embargo, distintos eventos en la política internacional alteraron el rol

<sup>18</sup> Los Países seleccionados para la gráfica fueron seleccionados por contar con la característica de ser los principales representantes del movimiento *marea rosa*.

predominante estadounidense en la región. Lo anterior se expresa en la disminución de las transferencias del USAID hacia los países que representan el *pink tide*. De hecho, la presencia de ayuda económica es casi inexistente en el caso de Argentina y, en algunos otros como Brasil, Bolivia y Venezuela se experimentaron períodos de ascenso y descenso.

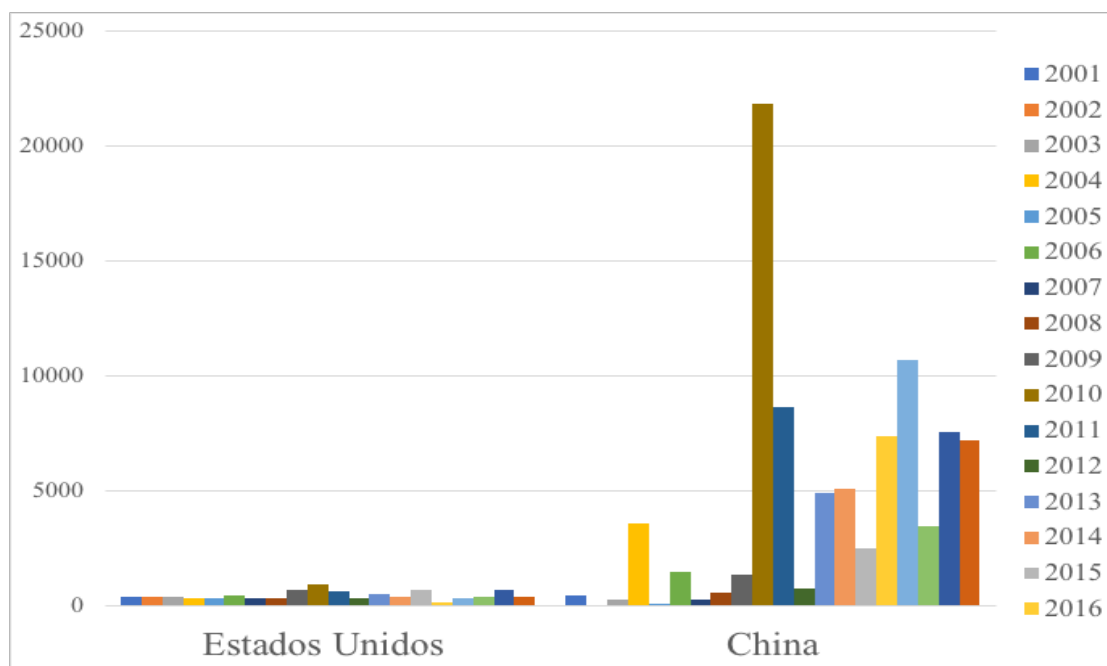
Al tiempo que la presencia de Estados Unidos en la región disminuyó, la RPCh daba continuidad a su plan de política exterior *Una Franja, Una Ruta*. Si bien, al inicio, América Latina no fue considerada como pieza clave para el desarrollo chino, esto cambió en 2009 cuando China comenzó a acercarse para establecer relaciones con Argentina, Venezuela, Brasil y Ecuador, a través de financiación dedicada a la infraestructura (XIE, 2018, p.122). La estrategia china se concentró en ocupar los espacios, en especial los más riesgosos financieramente, que las instituciones estadounidenses se rehusaron, mediante el financiamiento de estos. Se registró un boom de esto entre el 2003–2013 (GALLAGHER, 2016, pp.87-88).

Algunos ejemplos de financiamiento por parte de la RPCh son: (1) *préstamos monetarios por petróleo*, el cual se trata de un instrumento de financiamiento utilizado por los bancos chinos para cerciorar el pago de las contrapartes por medio de envíos de petróleo. Este ha sido utilizado en mercados riesgosos, y con poca o nula capacidad para acceder a capital internacional por parte de reconocidos organismos internacionales. En la región destacan como ejemplos Venezuela, Brasil y Ecuador (CEPAL, 2018, p.23); (2) *Convenios de canje*: Con el fin de hacer del renminbi una divisa de uso internacional, diversificar las reservas regionales y apoyar a sus empresas nacionales, la RPCh ha firmado convenios de canje de divisas con los bancos centrales de Argentina, Brasil, Chile y Surinam (CEPAL, 2018, p.24); y (3) *Proyectos tipo “llave de mano”*: La RPCh ha manifestado su interés de invertir en grandes obras de infraestructura que beneficien a los distintos países de la región. Los proyectos tipo “llave de mano” se refieren a los contratos tradicionales de provisión de obras públicas o privadas, en los cuales se estipula un periodo de construcción y precio, al finalizar la obra el contratante asume toda la responsabilidad. Los países más beneficiados con este tipo de proyectos han sido Argentina, Brasil, Ecuador, México y Venezuela (CEPAL, 2018, p.67). Para ilustrar el argumento anterior, en la Gráfica 2 se muestra la diferencia



total entre los volúmenes de inversión que cada una de las potencias económicas presentó en los cinco países seleccionados en el período de tiempo 2001-2020.

Gráfica 2. Comparación entre la Inversión de EE. UU. y la RPCh en América Latina, 2001-2020(países seleccionados en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos del *USAID Service Data*. Dirección URL: <https://explorer.usaid.gov/cd> de la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China. Dirección URL: <http://www.redalc-china.org> Consultado el 27 de agosto de 2021.

Lo anterior, muestra un debilitamiento de la presencia de Estados Unidos en América Latina (en los países seleccionados), la presencia de la RPCh es elevada, incluso sobrepasa a la inversión de Estados Unidos. El ascenso chino tiene como objetivo el mejoramiento de las exportaciones de la RPCh con América Latina, para ello, la inversión en proyectos de infraestructura y comunicación se centran en “aumentar las ventajas de bajos costes al adquirir tecnología china, fortalecer los puntos fuertes en la administración de obras y en la construcción de empresas chinas” (XIE, 2018, p.126).

Es posible sugerir que desde principios del siglo XXI se inicia una nueva fase en la relación China-ALC, con tintes meramente económicos al principio (2001–2011), el cual ha ido evolucionando a una relación más orientada en aspectos tanto estratégicos como políticos en la segunda década. La relación se ha reforzado con la materialización

en 2013 del diálogo con la CELAC y, posteriormente, con los documentos de política de China en América Latina y las conferencias ministeriales del Foro China-CELAC celebradas en Pekín en 2015 y en Santiago de Chile en 2018, respectivamente (VADELL, 2021, p.3). Destaca el Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe (FORO CHINA-CELAC, 2016) en el cual se delimitó un plan de trabajo conjunto dividido en ocho áreas diferentes<sup>19</sup>, dentro del área económico-comercial destacan dos puntos centrales en materia de inversión, la explotación de recursos energéticos y recursos naturales, y la inversión en infraestructura.

El análisis de la inversión china es posible a través de las acciones implementadas por los bancos de desarrollo, en concreto destacan dos casos: el *China Development Bank* y *The Export-Import Bank of China*. El primero, como órgano gubernamental asociado al gobierno chino, tiene como objetivo proveer financiamiento a mediano y largo plazo que apoyen las estrategias económicas y sociales de la RPCh (CHINA DEVELOPMENT BANK, 2015a). Los préstamos que provee tienen como misión apoyar las estrategias de desarrollo nacional en el extranjero que permitan mejorar la situación económica global para el correcto desarrollo de la RPCh, estos capitales se centran concretamente en proyectos de infraestructura, proyectos de urbanización, inversión en las filiales chinas y regulación macroeconómica (CHINA DEVELOPMENT BANK, 2015b). El segundo, no difiere con los objetivos del *China Development Bank*, sin embargo, dentro su misión plasmada en la página oficial menciona a la iniciativa *Una Franja, Una Ruta*, como proyecto prioritario en la cesión de sus préstamos.

Con el planteamiento anterior, es posible sugerir que la presencia de la RPCh se ha acrecentado a través de los préstamos de los bancos de desarrollo. Si bien, sus préstamos no son constantes año con año, cuando existe la posibilidad de financiamiento, la inyección de capitales es notoria. (véase gráfica 3). De este modo se destaca que, a pesar de que el flujo de capitales no sigue un ritmo constante durante el periodo de 2001 al 2020, su inserción en las economías de América Latina ha producido un alto impacto en los países seleccionados, al grado incluso de desplazar

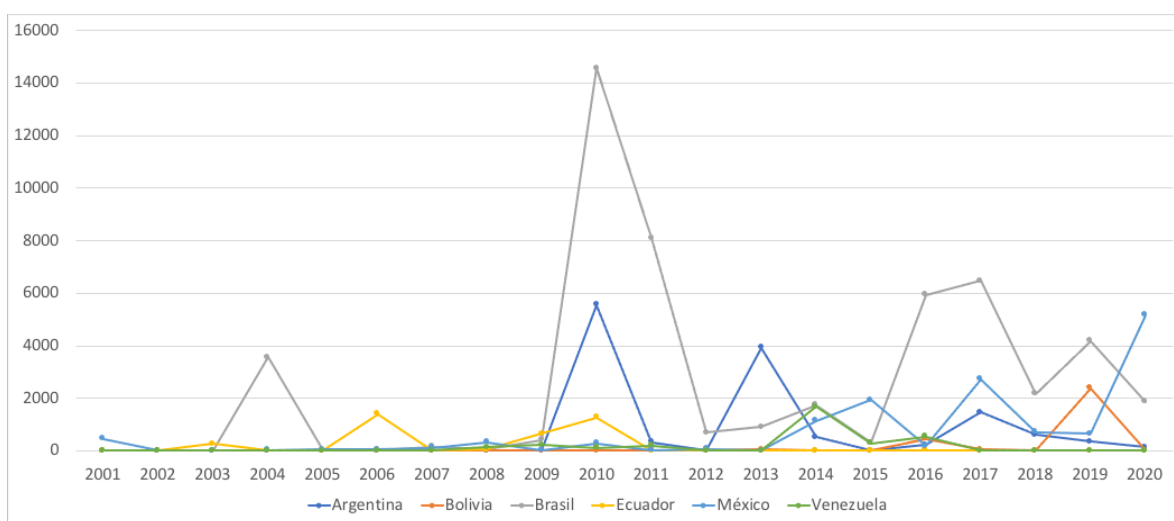
---

<sup>19</sup> Las ocho áreas de entendimiento entre la CELAC y la RPCh son: 1) área política, 2) área económico-comercial, 3) área social, 4) área cultural y humanística, 5) coordinación internacional, 6) área de la paz, la seguridad y la justicia, 7) cooperación en conjunto, 8) cooperación tripartita.



en gran medida las de Estados Unidos. Es relevante subrayar que los préstamos se dan a condiciones diferentes (desarrollo o gobernanza) dependiendo de la estrategia de diplomacia económica de cada uno de los países, destaca sin duda alguna que el capital chino está figurando más que el estadounidense.

Gráfica 3. Inversión de la RPCh en América Latina. 2001-2020  
(países seleccionados en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con base en los datos obtenidos de laRed Académica de América Latina y el Caribe sobre China. Dirección URL: <http://www.redalc-china.org> Consultado el 27 de agosto de 2021.

A pesar del cambio de roles como principal inversor, es necesario mencionar que la presencia de la RPCh no significó la panacea para América Latina, el hecho que dicha inversión se centre en sectores primarios y terciarios como la extracción de recursos y la infraestructura, sugieren una “reprimarización” en la región (PERROTTI, 2015, p.49; VELÁSQUEZ y DUSSEL, 2016, p.13), de tal modo que, la inversión de la RPCh termina por integrar a la región a conveniencia de su propio proyecto y no aminora los problemas entre los países de América Latina (SILVA, FERNANDES y CAMARGO, 2018).

Como se ha planteado hasta esta sección, tanto Estados Unidos como la RPCh son los principales emisores de ayuda económica a la región. Sin embargo, como instrumento de política económica de cada país, la actual guerra comercial entre

ambas economías puede producir efectos negativos en el mundo (IMF, 2019), al igual que los instrumentos económicos con los cuales dinamizan su diplomacia económica.

## Reflexiones finales

A lo largo del artículo se planteó a Estados Unidos y la RPCh como los principales socios comerciales y emisores de instrumentos económicos traducidos en ayuda económica y desarrollo en la región, de esta manera ambos van marcando su influencia en lo que va del siglo XXI, por lo cual, se denota la necesidad de abrir un espacio a la reflexión sobre cómo ambas potencias económicas han influido a través de su diplomacia económica, en la región latinoamericana en su conjunto. A largo plazo, se espera que aquellos países receptores de la ayuda compartan y apoyen las posiciones en política internacional de la potencia en la cual se establecen mayores vínculos económicos y comerciales.

Es posible sugerir que si bien la RPCh cada vez ha ganado zonas de influencia, esto no ha tenido un correlato en mejores condiciones para la región, todo lo contrario, se sugiere que con diferente estafeta, ya sea China o Estados Unidos, las condiciones en América Latina se mantienen constantes y no se modifican los patrones de influencia o dependencia—ya sea económica o comercial.

Desde el 2018, cuando la guerra comercial entre Estados Unidos y la RPCh se hizo patente, la preocupación sobre los efectos en comercio y la política internacional fueran latentes, por el vaivén de encuentros y desencuentros que no han podido llegar a un desenlace que logre satisfacer a ambas partes. Mientras que el entonces mandatario estadounidense, Donald Trump, decidió imponer tarifas arancelarias, tanto a la RPCh como a sus principales socios comerciales, el gobierno de Xi ha optado por reducir las tarifas arancelarias a las importaciones de distintos países alrededor del mundo, permitiendo a sus consumidores tener más opciones para elegir en el mercado y, a la par, resentir en menor medida los efectos de las tarifas arancelarias estadounidenses (BOWN, et. al, 2019).

Es posible sugerir que la región de América Latina depende comercialmente de ambos países, aunque se han identificado a lo largo del artículo que los patrones son distintos. Por un lado, México y los países de América Central cuyas exportaciones,



principalmente, son manufacturas, tienen como principal destino Estados Unidos (CEPAL, 2018b, p.55). Mientras que, el Cono Sur se puede dividir en dos: los exportadores de productos alimenticios tales como Argentina, Paraguay y Uruguay y, los exportadores de materias primas, especialmente metales, como Chile, Perú y en menor medida Brasil, con principal destino a la RPCh (RAGGIO, 2016, pp.159-160).

Por lo anterior y en el marco de esta coyuntura, se esperan efectos positivos para la región, aunque aún es muy prematuro su evaluación. Los países centroamericanos y en especial México podrían incrementar sus exportaciones a Estados Unidos de productos como vehículos, electrónicos y textiles, debido a la proximidad geográfica y a la mano de obra barata, de esta manera, se lograría la sustitución de los proveedores chinos que abastecen el mercado estadounidense. Por otro lado, los países pertenecientes a América del Sur podrían beneficiarse mediante la exportación de productos agropecuarios y materias primas a la RPCh, en particular Chile, Costa Rica y Perú, quienes mantienen acuerdos de libre comercio con el país asiático, así como Argentina, Venezuela y Uruguay (CEPAL, 2018b, pp.71-72 y p.74).

Se espera que, de seguir la guerra comercial, se presenten efectos negativos en la economía internacional y, por ende, en la región latinoamericana. Los beneficios a corto plazo son visibles con el aumento de exportaciones tanto a Estados Unidos como a la RPCh, lo que sugiere que, aunque aún no existe un conflicto directo en la región, América Latina puede ser un espacio ideal de disputa o una ronda de *juego de sillas*, donde cada que un espacio es desocupado, el contrincante tiene la opción de llegar y ocuparlo, venciendo al otro. Lo anterior, solo refleja una pequeña parte de la escala en disputa de ambos gigantes por la hegemonía económica internacional y, de momento, América Latina parece ser la primera ronda del juego. En todo caso, la región de América Latina en su conjunto tendrá que mantenerse al margen de la disputa entre ambas potencias económicas, no tomar partido y potencializar sus ganancias.

## REFERENCIAS

AMIGHINI, Alessia. *China Dream: Still Coming True?* Milano, ISPI, 2016.

APARICIO, Mariana. **El mundo neoliberal frente a Donald Trump: entre el multilateralismo, acuerdos de libre comercio y guerras comerciales en Norteamérica.**





*Revista Académica del CISAN-UNAM*, México, Vol 14, No. 2, 2019. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2019.2.382> Acceso 13 de jul. 2019.

APARICIO, Mariana. **La política comercial hacia América Latina durante el primer año de gobierno de Donald Trump. ¿Ruptura o continuidades?** en CASTORENA C., GANDÁSEGUI Mario; MONGENFELD Leandro (coords.) **Estados Unidos contra el mundo. Trump y la nueva geopolítica**. Buenos Aires, CLACSO-Siglo XXI, 2018.

BARTESAGHI, Ignacio. **La política exterior de China desde la perspectiva de América Latina**, en LEÓN DE LA ROSA, R., y GACHÚZ, J. C. (coords.) **Política Exterior China: relaciones regionales y cooperación**, Puebla Editorial Piso 15, 2015.

BAYNE, Nicholas y WOOLCOCK Stephen, **The New Economic Diplomacy. Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations**. Estados Unidos, Routledge 2018 (2003).

BOWN, Chad, *et al.* **Trump Has Gotten China to Lower Its Tariffs. Just Toward Everyone Else**. Peterson Institute for International Economics. Estados Unidos, 12 jun. 2019. Disponible en: [www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-has-gotten-china-lower-its-tariffs-just-toward-everyone#\\_ftn13](http://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-has-gotten-china-lower-its-tariffs-just-toward-everyone#_ftn13) Acceso 23 de jun. 2019.

CEPAL, **Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China**. Santiago, Naciones Unidas, 2018.

CEPAL, **International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean: Stronger regional integration urgent to counter impact of trade conflicts**. Santiago, Naciones Unidas, 2018.

CERUTTI, Eugenio; GITA, Gopinath; ADIL, Mohommad, **The Impact of US-China Trade Tensions**, en *IMFblog*. Insights & Analysis on Economics and Finance, Estados Unidos, IMF. Disponible en: <https://blogs.imf.org/2019/05/23/the-impact-of-us-china-trade-tensions/> Acceso 10 de jul. 2019.

CHINA DEVELOPMENT BANK, **About CBD**, República Popular de China, 2015. Disponible en [www.cdb.com.cn/English/gykh\\_512/khjj/](http://www.cdb.com.cn/English/gykh_512/khjj/) Acceso 20 de jun. 2019.

CHINA DEVELOPMENT BANK, **Our Mission**, República Popular de China, 2015. Disponible en [www.cdb.com.cn/English/qywh/khsm](http://www.cdb.com.cn/English/qywh/khsm) Acceso 20 de jun. 2019.

CHATTERJEE, Charles, **Economic Diplomacy and Foreign Policy-making**, London, Palgrave MacMillan, 201 pp., 2020.



DENEMARK, Robert. y MARLIN-BENNETT Renée, **Economic Diplomacy**. *The International Studies Encyclopedia*, Vol. 3, 2017. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acref/9780191842665.001.0001>

DUSSEL, Enrique, y ARMONY Ariel, **Efectos de China en la cantidad y calidad del empleo en América Latina**, en SALAZAR-XIRINACH J. M., DUSSEL, E., y ARMONY A., Efectos de China en la cantidad y calidad del empleo en América Latina México, Perú, Chile y Brasil, Lima, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018.

ESTEBAN, Mario, **La política exterior de Xi Jinping tras el 19º Congreso: China quiere un papel central en la escena global**, Real Instituto elcano, 27 de oct. 2017, Disponible en

[www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari80-2017-esteban-politica-exterior-xi-jinping-19-congreso-china-quiere-papel-central-escena-global](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari80-2017-esteban-politica-exterior-xi-jinping-19-congreso-china-quiere-papel-central-escena-global)> Acceso 18 de jun. 2019.

FERNANDES, Sujatha, **Pink Tide in Latin America**. *Economic and Political Weekly*, India, Vol. 42, No. 1, enero 2007.

FLORES-MACÍAS, G. A. y KREPS S. E., **The Foreign Policy Consequences of Trade: China's Commercial Relations with Africa and Latin America, 1992-2006**. *The Journal of Politics*, Chicago, Vol. 75, No 2, 9 de abr. 2017.

FORO CHINA-CELAC, **Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe**, Foro China-CELAC, 25 de nov. 2016. Disponible en: [www.chinacelacforum.org/esp/zywj\\_4/t1418613.htm](http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj_4/t1418613.htm) Acceso 20 de junio de 2019.

GALLAGHER, Kevin, **The China Triangle. Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus**, Estados Unidos, Oxford University Press, 2016.

GUIDA, Alessandro, **Donald Trump and Latin America en Interdisciplinary Political Studies**, *Interdisciplinary Political Studies*, Vol. 4, No. 1, 15 de jul. 2018.

INGLEHAR, Ronald, y PIPPA Norris, **Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash**. *HKS Faculty Research Working Paper Series*, Harvard University, 2016. Disponible en: <https://www.hks.harvard.edu/publications/trump-brexit-and-rise-populism-economic-have-nots-and-cultural-backlash>> Acceso 4 de sept. 2018.



KACZMARSKI, Marcin, **“Non-western visions of regionalism: China's New Silk Road and Russia's Euroasian Economic Union”** *International Affairs*, Reino Unido, Vol. 93, 2017, No. 6, noviembre.

KISSINGER, Henry. **On China**. Estados Unidos, Penguin Press, 2011.

LANTEIGNE, Marc. **Chinese Foreign Policy**. Nueva York, Routledge 2016.

OKANO-HEIJMANS, Maikee. **Conceptualizing Economic Diplomacy: The Crossroads of International Relations, Economics**, IPE and Diplomatic Studies. *The Hague Journal of Diplomacy*, Países Bajos, Vol. 6, No. 1-2 2011.

OVIEDO, Eduardo. **América Latina: ¿Extensión de la Ruta de la Seda?** *Comercio Exterior Bancomext*, México, No. 15, julio- septiembre 2018.

PERROTTI, Daniel. **La República Popular de China y América Latina: impacto del crecimiento económico chino en las exportaciones latinoamericanas**. *Revista CEPAL*, No. 116, pp. 47-60, 2015.

PICCONE, Ted. **The Geopolitics of China's Rise in Latin America**. Foreign Policy at Brookings Institution. *Geoeconomics and Global Issues*, Estados Unidos, No. 2, noviembre, 2016.

PUYANA, Alicia y APARICIO, Mariana. **¿Comercio o Política? La estrategia comercial estadounidense y la integración económica regional latinoamericana en** *International Journal of Latin American Studies*, Reino Unido, Vol. 3, No. 1, enero-junio, 2013.

RAGGIO, Andrés. **China - América Latina 2016: del crecimiento a la meseta** en BIZZOZERO, L. y FERNÁNDEZ, W., (eds.) *Anuario Política Internacional y Política Exterior*, Montevideo, Ediciones Cruz del Sur, 2016.

RAGGIO, Aandrés. **China y Estados Unidos: entre muros y paralelos**. *Análisis de Coyuntura Internacional*, Uruguay, Informe No. 19, enero – abril, 2017.

RICARDO, María Laura, **China: núcleo del entramado internacional** en BOGADO, L. (comp.) *Las relaciones entre China y América Latina y los enigmas de los lazos históricos*, La Plata, Ediciones IRI, 2014.

SERRANO, Juan Enrique, TELIAS, Diego y URDINEZ, Francisco, **Deconstructing the Belt and Road Initiative in Latin America**. *Asian Education and Development Studies*, Vol. 10, No. 3, pp. 337-347, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/AEDS-01-2020-0021> Acceso 21 de junio 2019.



SILVA, Gercione; GOMES, Marilia; TEIXEIRA, Evandro. **Efecto derrame del crecimiento de China en América del Sur: un análisis basado en el comercio internacional.** *Revista de la CEPAL*, No. 126, pp. 47-62, 2018.

SKIDMORE, Thomas y SMITH, Peter. **Historia contemporánea de América Latina**, Barcelona, Editorial Crítica, 1996.

STALLINGS, Barbara. **Dependency in the Twenty-First Century?** Cambridge, Cambridge University Press, 2020. (Cambridge Elements. Politics and Society in Latin America).

THE EXPORT-IMPORT BANK OF CHINA, **About the Bank**, República Popular de China. Disponible en: <<http://english.eximbank.gov.cn/Profile/AboutTB/Introduction/>> Acceso 20 de jun. 2019.

TSAI, Tung-Chieh; TAI-TING LIU, Tony. **China's Relations with Latin America** en KAVALSKI, E. (ed.) *The Ashgate Research Companion to Chinese Foreign Policy*, Reino Unido, Ashgate Publishing Limited, 2012.

URDINEZ, Francisco, *et. al.* **Chinese geo-economic strategy and U.S. hegemony in Latin America: an empirical analysis, 2003-2014.** *Latin American Politics and Society*, Miami, Vol. 58, No. 4, 2016.

USAID. **Mission, Vision and Values**, Estados Unidos, 2018. Disponible en: <[www.usaid.gov/who-we-are/mission-vision-values](http://www.usaid.gov/who-we-are/mission-vision-values)> Acceso 20 de jun. 2019.

USAID, **What do we do?**, Estados Unidos, 2019. Disponible en: <[www.usaid.gov/what-we-do](http://www.usaid.gov/what-we-do)> Acceso 20 de jun. 2019.

VADELL Javier, **China's bilateral and minilateral relationship with Latin America and the Caribbean: the case of China-CELAC Forum**, en *Area Development and Policy*, Taylor and Francis Online, 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23792949.2021.1974907>.

VELÁSQUEZ, Samuel; DUSSEL, Enrique, **La nueva relación entre América Latina y el Caribe y China: ¿promueve la integración o la desintegración comercial?** en DUSSEL, E., (coord.) *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China: ¿integración o desintegración regional?* México, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, 2016.

WANG, Yi. **Exploring the Path of Major-Country Diplomacy With Chinese Characteristics**, Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China, República Popular de China, 27 de jun. 2013. Disponible



en:<[https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjb\\_663304/wjbz\\_663308/2461\\_663310/t1053908.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/wjbz_663308/2461_663310/t1053908.shtml)> Acceso 20 nov. 2019.

WISE, Carol. **Dragonomics. How Latina America is Maximizing (or Missing Out on) China's International Development Strategy**, Estados Unidos Yale University Press, 2020.

WOOLCOCK, Stephen. **State and Non-State Actors**, en BAYNE, N. y WOOLCOCK S. *The New Economic Diplomacy. Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*, Estados Unidos, Routledge, 2018 (2003).

XIE, Wenze. **La Iniciativa de la Franja y la Ruta construida conjuntamente con China y la CELAC**, en SHIXUE, J., y FORTUNATOM., (comps.) *La Franja y la Ruta iniciativa china de cooperación con América Latina y el Caribe*, Argentina, Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, 2018.

YEUNG, Raymond. **China's Trump Card. Cryptocurrency and its game-changing role in Sino-US Trade**, Estados Unidos, Wiley, 2020.

YU, Lei. **China's strategic partnership with Latin America: a fulcrum in China's rise**, en *International Affairs*, Vol 91, No 5, 2015. Disponible en <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12397>. Acceso 28 de sept. 2021.

ZIROVIC, Dubravko. **Theoretical Principles of Economic Diplomacy**, en *Social Science Research Network*, Estados Unidos, 2016. Disponible en:<<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2710671>> Acceso 10 de julio de 2019.



## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE BAJO ACOSO: INTERESES GEOPOLÍTICOS Y PANDEMIA

Lourdes Regueiro Bello<sup>20</sup>

Claudia Marín Suárez<sup>21</sup>

### Introducción

La pandemia del Covid-19 golpeó y sigue golpeando con crudeza las economías, los mercados laborales y a las sociedades de la región latinoamericana y caribeña. Con las sucesivas olas de contagios y muertes y la emergencia de nuevas cepas, no se avizoran soluciones a la propagación del virus que no impliquen de una u otra forma incrementos del gasto público y la cooperación internacional. Hasta el momento las esperanzas están cifradas en la inmunización masiva y la continuidad de las medidas de protección, que no excluyen períodos de confinamiento. Si bien el inicio de la vacunación en una buena parte de los países es un primer paso, se mantiene un conjunto de interrogantes acerca de cómo, en qué tiempo y a cargo de quién se desarrollará el proceso de inmunización.

En el ámbito de las relaciones internacionales los países latinoamericanos y caribeños están inmersos en la disputa geopolítica entre Estados Unidos y China, lo que también se refleja en el enfrentamiento a la pandemia, así como en las potenciales formas que podría asumir una nueva normalidad tras la pandemia, ya que la política estadounidense sobre este particular se inclina por presentar la relación de la región con ambas potencias no como una oportunidad de diversificación, sino como un momento de definición. Los temas de salud, las tecnologías de la comunicación, la



---

<sup>20</sup> Pesquisadora e professora auxiliar do Centro de Investigações de Política Internacional (CIPI), de Cuba. Coordenadora do Grupo de Trabalho “China y el Mapa del Poder Mundial” do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO).

<sup>21</sup> Mestre em Economia pela Universidad de La Habana. Pesquisadora do Centro de Investigações de Política Internacional (CIPI) de Cuba. Coordenadora, na mesma instituição, do grupo de pesquisa América Latina e Caribe.

cooperación y la seguridad se levantan como áreas sensibles en la competencia estratégica que pudiera redefinir las áreas de influencia y el sistema de alianzas.

Las áreas de influencia han dejado atrás la exclusividad que las caracterizó en el pasado. Con la globalización el proceso de participación de otras potencias extra-regionales se ve favorecido por políticas aperturistas y la presencia monopólica de potencias como Estados Unidos se ve desafiada. Tal es el caso de América Latina y el Caribe donde la creciente presencia china enciende las alertas por el espacio que gana la potencia asiática en determinados sectores que definirán el perfil de desarrollo regional tanto en lo económico como en lo geopolítico.

Las acciones y política de Estados Unidos apuntan a una convicción de que el balance estratégico que lo favorezca se define en 5 áreas: la militar, la tecnológica, la relacional, el control de territorios y la respuesta a la crisis sanitaria. Las cuatro primeras calificarían como estructurales y la última como un factor coyuntural, aunque con potencialidades de devenir estructural.

El presente trabajo se propone partiendo de los desafíos regionales frente a la pandemia echar una ojeada a la disputa entre Estados Unidos y China en el ámbito sanitario, tecnológico y geopolítico y su impacto en la región. El abordaje de lo geopolítico se circunscribe a las tensiones derivadas de la presencia china en determinados espacios geográficos estratégicos, sobre los que se disputan cuotas de poder.



### **América Latina y el Caribe entre la 5G china y Estados Unidos**

La disputa en el campo tecnológico, en especial lo referido a la 5G, redimensiona el lugar de América Latina y el Caribe como área prioritaria para Estados Unidos. Si bien en los documentos de política exterior y seguridad, la región no recibe una atención relevante con relación a otras como el Indo-Pacífico, el desafío de la actualización tecnológica acelerada por el peso de esta variable en el escenario de nueva normalidad derivado de la pandemia, desata las alertas estadounidenses sobre una mayor influencia china, asociada a su papel como proveedor de tecnologías críticas, particularmente aquellas que suponen la utilización de plataformas

tecnológicas de uso masivo (que garantizan amplios mercados al proveedor) y que tienen vínculos con la seguridad.

El tema es muy amplio, pero este trabajo se focaliza en cómo se ha manifestado esa disputa en la región en torno a la presencia de empresas chinas en el campo tecnológico. A pesar de la brecha digital existente entre los países desarrollados y la región, tanto los gobiernos, las empresas, como los ciudadanos vienen planteándose que el acceso a la tecnología digital es una tarea ineludible e impostergable, por lo que la demanda de los servicios y equipamientos adecuados al avance de estas tecnologías ha devenido prioridad para todos los sectores sociales, incluidos aquellos que en el pasado reciente lo consideraban un servicio elitista.

China se ha colocado en una posición global líder en la provisión de estos servicios con costos considerablemente más bajos que lo de los competidores europeos y estadounidenses. Su ventaja como proveedor para la región se asienta no solo en la competitividad del costo de su oferta, sino en su presencia temprana en los circuitos regionales de la telefonía móvil, que ha venido cimentándose desde principios de la segunda década del siglo XXI y ha ganado mayor visibilidad en años recientes, desplazando en muchos casos a proveedores tradicionales. Además de ofrecer el servicio de conectividad y los componentes de la arquitectura tecnológica, las empresas chinas también concentran una cuota importante del mercado de los terminales que utilizan los consumidores finales con precios muy competitivos.

Ante el avance de China, Estados Unidos ha desplegado un variado arsenal de instrumentos para frenar la afiliación de los países latinoamericanos a las plataformas tecnológicas chinas. Estos van desde la aplicación de medidas comerciales restrictivas internas con impacto en el comercio internacional, hasta el condicionamiento del otorgamiento de préstamos y renegociación de deudas, actualizando el contenido de la condicionalidad tradicional (Regueiro Bello & Marín Suárez, 2021).

Algunos países de la región ya sufren presiones para restringir el acceso de las empresas y tecnologías chinas en sus mercados, ante lo cual tendrán que evaluar los costos de sus decisiones teniendo en cuenta las inversiones realizadas previamente para crear las condiciones a la 5G, en esa situación están potencialmente Argentina, Bolivia, Brasil; Colombia, Ecuador, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay (Sack, 2021), que son los países que ya tienen cobertura 5G o





tienen planificado tenerla, para el resto, no está planteada esa disyuntiva en el corto plazo (Regueiro Bello & Marín Suárez, 2021).

La rivalidad en este campo ya ha impactado en proyectos concebidos con China. La conexión submarina de fibra óptica que enlazaría a Chile con Asia y convertiría a ese país en un hub regional, estuvo inicialmente concebida con China. Las amenazas del Departamento de Estado, bajo el argumento de supuestos riesgos para la seguridad de realizar el proyecto con Huawei, provocaron que se reorientara hacia Japón a través de Nueva Zelanda y Australia, socios seguros del Indo-Pacífico (Hirose & Toyama, 2020). Este proceder, que hoy se materializa en la iniciativa Clean Network, permite vaticinar que Estados Unidos presentará alternativas a los proyectos chinos a través de sus aliados (Marín Suárez & Regueiro Bello, 2020).

El caso de Brasil ilustra el tipo de acciones a las que ha recurrido Washington para frenar el avance de empresas líderes chinas como Huawei y ZTE en la región. En octubre de 2020, en una visita encabezada por Robert O'Brien, asesor de Seguridad Nacional estadounidense, la nueva Corporación de Financiera Internacional para Desarrollo y el EXIM Bank de ese país ofrecieron financiamiento a Brasil para adquirir equipos de telecomunicaciones para la 5G de otros competidores occidentales (Boadle & Shalal, 2020), lo cual se inserta en la lógica sugerida por expertos en las relaciones China-Estados Unidos de ofrecer alternativas con apoyo material a los proyectos chinos.

En agosto de 2021, durante una visita del Asesor de Seguridad Nacional de Estados Unidos Jake Sullivan, ofreció al gobierno de Jair Bolsonaro convertirlo en socio global de la OTAN –condición que está sujeta a la aprobación de los restantes socios del bloque militar-, condición que en la región sólo ostenta Colombia desde 2018, a cambio de que el país vete la participación de Huawei en el mercado doméstico de la 5G, la asociación al programa de la OTAN no sería compatible con el hecho de que Huawei u otras empresas chinas gestionaran las redes de comunicación de quinta generación en tanto impediría profundizar la cooperación en defensa y seguridad (Della Coletta & Vargas, 2021). La narrativa esgrimida por Estados Unidos para solicitar a sus socios de la región y del mundo el desacople de las plataformas comunicacionales chinas argumenta que no son proveedores confiables.



La propuesta estadounidense busca el apoyo del sector militar del gobierno de Bolsonaro en su propósito de frenar la participación china en ese tipo de infraestructura crítica y resulta tentadora para el cuerpo castrense pues permitiría condiciones especiales para la compra de armas de los países miembros. No obstante, las posiciones al interior de los militares con relación a la 5G china, están divididas (Della Coletta & Vargas, 2021).

La presencia de Sullivan en Brasil estuvo precedida de la visita del director de la Agencia Central de Inteligencia, William Burns, en el mes de julio de 2021 cuyo objetivo era buscar no se autorizara la participación de tecnologías chinas en la licitación de la red telefónica de la 5G programada para el segundo semestre de 2021. Esta solicitud resulta inadecuada, ya que las reglas de la licitación no incluyen el veto (Dantas, 2021).

Huawei es proveedor tanto de equipos como de servicios, pero su dependencia de los semiconductores producidos por Estados Unidos o por terceros que utilizan esa tecnología, ante las restricciones y obstáculos para su adquisición, la empresa se está focalizando en servicios como datos en la nube en los que las compras gubernamentales tienen un peso importante. Esto explica el despliegue de las visitas de funcionarios estadounidenses de alto nivel para presionar a gobiernos de la región.



### **El interés chino en los territorios: revitalizador del interés estadounidense**

La globalización, el desarrollo del transporte, las telecomunicaciones y el presumible cambio de paradigma energético alimentan la disputa por el control de territorios ricos recursos estratégicos –incluyendo el agua-, infraestructuras y posiciones geográficas críticas. Tanto el interés mostrado por China como su presencia en determinados sectores y localidades con importancia estratégica, “dispara” o renueva las acciones estadounidenses para evitar que su rival lo desplace u ocupe posiciones que le den una ventaja en la competencia. Vale la pena subrayar que durante la administración Trump la atención apreciable a la región cayó, no se produjo ninguna propuesta significativa de impulso al comercio y al desarrollo de la región hasta que, de manera gradual pero bastante rápida, los países de la región fueron adhiriendo diferentes proyectos chinos, especialmente el hecho de que 19 estados

latinoamericanos y caribeños se unieran a la Iniciativa de la Ruta y la Franja (BRI, por sus siglas en inglés), y es cuando Estados Unidos lanza su plan América Crece, se plantea la intervención del Banco Interamericano de Desarrollo y su capitalización.

Los más recientes mensajes de Estados Unidos hacia la región a través de la diplomacia de las vacunas, donaciones para enfrentar la pandemia, las visitas de funcionarios de alto nivel a países de la región con determinadas ofertas y amenazas veladas o explícitas con el objetivo debilitar los vínculos con China han sido una respuesta reactiva, no compromisos con la región. Es el resultado de la percepción de amenaza a su posición privilegiada, Estados Unidos comienza a valorar los costos de su desatención a la región.

China, por su parte, tiene una cartera de 40 proyectos portuarios en la región que involucran a México, Panamá, Bahamas, Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Jamaica, y avances para proyectos en El Salvador, República Dominicana y Guyana. El país asiático ha combinado los contratos gobierno a gobierno con las alianzas público privadas en sus proyectos de infraestructura vial y ferroviaria –como ha sido el caso de las empresas que ganaron el contrato para la construcción del metro de Bogotá (*Hearing on China in Latin America and the Caribbean, 2021*).

A estas inversiones de infraestructura más tradicional se suman los proyectos de construcción y gestión de infraestructura fluvial que habilitaría a ríos de la región para la navegación de grandes barcos, lo que Estados Unidos evalúa como un factor de influencia sobre rutas estratégicas. Estados Unidos ve con preocupación determinados proyectos para construir o expandir puertos de aguas profundas y aquellos sobre los que sospecha la posibilidad de doble uso que mejore las capacidades militares chinas en la región. En ese sentido, una atención central la recibe la estación de exploración espacial pacífica construida con el permiso del gobierno argentino de Cristina Fernández en Neuquén, a la que el gobierno estadounidense atribuye potencial uso para el espionaje.

Más allá de las aprehensiones estadounidenses con los proyectos portuarios en Centroamérica, especialmente los enclavados en Panamá, es evidente la atención que se le está prestando a Argentina por parte de la administración estadounidense, y de manera muy particular a los proyectos en los que se conoce, o se sospecha, la participación China en espacios geográficos cercanos a la Antártida. Resulta pertinente



aclarar que la actualización del Tratado Antártico en la reunión consultiva de Madrid de 1991, estipula la moratoria para la explotación de los recursos al menos hasta su vencimiento en 2041, algunos países adherentes plantean prorrogarla por 50 años más, lo cual según algunos analistas (Bruzzone, 2021) no es la posición de Estados Unidos.

El gobierno de Macri ofreció a Estados Unidos la instalación de bases militares encubiertas (Bruzzone, 2021) y en mayo de 2016 Angel Tello, Secretario de Estrategia y Asuntos Militares, declaró a la prensa la intención de convertir a Usuahia en una base logística para apoyar las tareas científicas en la Antártida (Vedia, 2016). El nuevo gobierno de Tierras del Fuego, encabezado por Gustavo Melella, en coordinación con el gobierno nacional, decide impulsar la ejecución de las obras del Polo Logístico de Ushuaia, aprovechando las ventajas de su ubicación geográfica, para lo cual ha gestionado financiamiento chino para las obras. La reacción estadounidense no se hizo esperar, con la visita a Argentina de Craig Faller –quien visitó la localidad sureña- y el asesor de Seguridad Nacional para el Hemisferio Occidental, Juan González, que estuvo precedida por la llamada telefónica del Secretario de Estado Antony Blinken al canciller Felipe Solá para abordar la preocupación sobre una posible participación china en el financiamiento del polo.

En el renovado acercamiento a Argentina de la administración Biden, Estados Unidos un interlocutor moderado dentro del ala progresista de los gobiernos y no ha escatimado en las presiones para evitar la profundización de la asociación estratégica que abra a China una puerta a la Antártida. El vencimiento de la deuda argentina ha jugado como ralentizador de proyectos que involucran a China como su adhesión al BRI.

### **Crisis sanitaria: competencia en lugar de cooperación entre China y Estados Unidos**

El área de la salud ha devenido un nuevo campo en la disputa estratégica. La convicción de que los perfiles económicos y relacionales del futuro están asociados a la superación de la pandemia, activa la competencia por el liderazgo en el enfrentamiento al Covid19, en primer lugar en el campo de las vacunas. La inmunización de la mayor parte de la población se ha planteado como la principal



acción para controlar la pandemia del Covid-19 y la emergencia de nuevas cepas asociadas a esa enfermedad, por lo que se erige en un factor crítico para la inflexión en la actual crisis sanitaria en la región.

La pandemia visibilizó claramente las pulseadas del poder de los países del Norte en cuanto a capacidades de enfrentar la pandemia tanto por vías legítimas como espurias. A la piratería de medios de protección y equipos médicos se sumó el acaparamiento de vacunas, según datos del Banco Mundial Australia, Canadá, la Unión Europea, Japón, Corea del Sur, Reino Unido y Estados Unidos han ordenado 4.3 mil millones de dosis de vacunas, cifra que triplica su población total . El 60% de las compras adelantadas de vacunas fueron negociadas por países del llamado Club de las Vacunas, lo que coloca a los países en desarrollo en desventaja para acceder tempranamente a la inmunización.

La cooperación internacional Norte-Sur en el marco del COVID-19 ha estado dirigida en lo fundamental a los donativos de equipos e insumos médicos y vacunas. En ese esquema ha funcionado la ayuda de Estados Unidos a América Latina y el Caribe

La Tabla 1 muestra un registro de las vacunas recibidas por concepto de donación y ventas de dosis de diferentes vacunas por parte de Estados Unidos y China



**Tabla 1. América Latina y el Caribe: dosis de vacunas recibidas de China y donadas por Estados Unidos (millones)**

País	China			Estados Unidos
	Compradas	Donadas	Distribuidas	Donadas
Antigua y Barbuda	-	0.020	0.020	-
Argentina	41.400	-	13.909	3.500
Barbados	-	0.030	0.030	-
Belice	-	0.010	0.010	-
Bolivia	8.600	0.100	3.200	1.008
Brasil	100.000	-	77.000	3.000
Chile	61.800	-	17.647	-
Colombia	10.500	-	11.472	6.000

Costa Rica	-	-	-	0.500
Dominica	-	0.020	0.020	-
Rep. Dominicana	14.468	0.050	13.818	-
Ecuador	15.000	0.220	9.220	2.000
El Salvador	5.000	0.150	5.150	3.000
Guatemala	-	-	-	4.500
Guyana	0.100	0.020	0.120	-
Haití	-	-	-	0.500
Honduras	-	-	-	3.000
México	67.000	-	22.325	4.049
Panamá	-	-	-	0.503
Paraguay	0.250	0.020	0.270	2.000
Perú	38.500	-	2.000	2.000
Trinidad y Tobago	1.500	0.105	1.105	-
Uruguay	1.752	-	1.750	0.500
Venezuela	1.300	0.500	1.800	-

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de (Bridge Consulting, 2021) y (The White House, 2021)

La interpretación de la competencia en el enfrentamiento a la pandemia debe tomar en consideración no solo la cuantía de los recursos erogados por China y Estados Unidos para atender este evento en la región, sino también el momento en el tiempo en que entran en el escenario ambos actores y a través de qué acciones lo hacen, ya que el impacto es diferenciado. Prácticamente a lo largo del año 2020, hasta el primer trimestre de 2021, Estados Unidos desestimó el impacto de su reacción tardía frente a las necesidades de la región en lo concerniente a la pandemia.

Si bien de acuerdo con la tabla Estados Unidos aparece como mayor donante de vacunas, las diferencias cualitativas en el campo de la inmunización –que en el largo plazo tiene mayor impacto en la superación de la crisis sanitaria- se evidencian en la diversidad de líneas de acción desarrolladas por China: inclusión de países de la región



en ensayos clínicos, donación y exportación de vacunas, créditos para la compra de dosis y acuerdos para la producción de vacunas con países de la región.

La cooperación Sur-Sur muestra mayor diversificación en la cantidad de actividades que cubre, en comparación con la Norte-Sur que tiene un carácter más asistencial.

China se hizo presente con donativos y ventas de mascarillas, equipos de protección, respiradores y de manera temprana con las vacunas. América Latina y el Caribe es la segunda región del mundo receptora de vacunas chinas, después de Asia Pacífico con el 31% (Bridge Consulting, 2021).

En julio de 2020 en un encuentro virtual con países de la CELAC, China anunció un crédito de mil millones de dólares para la compra de vacunas y medicamentos que ayuden a la región a hacer frente al COVID-19 (DW, 2020). Desde fines de 2020 China inició ensayos clínicos con Sinovac en Brasil y Chile (Bridge Consulting, 2021) y diecinueve países de la región han recibido vacunas chinas.

La firma de acuerdos para la producción de vacunas chinas en México (CanSino), Brasil (Sinovac) y Argentina (Sinopharm) lo que permite ampliar la cobertura de población vacunada. En julio de 2021 Chile anunció que junto a las autoridades de Sinovac evaluaba posibles localizaciones para dos plantas de la vacuna (Reuters, 2021b). Acuerdos similares para la producción local se han hecho entre el Russian Direct Investment Fund (RDIF) y el laboratorio Richmond de Argentina para producir los componentes Sputnik V (Russian Direct Investment Fund, 2021). Estos acuerdos además del efecto social en la respuesta sanitaria, tienen impacto positivo en el empleo, la transferencia de tecnología elevando la autonomía tecnológica, en la estabilidad del suministro y crean una capacidad de producción con potencial para la exportación a otros países de la región.

En paralelo, varios países de la región han aprobado la realización de ensayos clínicos con siete vacunas o candidatos vacunales chinos en su territorio. En Argentina se desarrollan estudios con Sinopharm (Beijing) y CanSino Biologics; Brasil con Sinovac y la Academia China de Ciencias Médicas; Chile con Sinovac y CanSino Biologics; Ecuador con Anhui Zhifei Longcom; México con CanSino Biologics y Walvax Biotechnology; y Perú con Sinopharm (Beijing) y Sinopharm (Wuhan) (Zhou et al., 2021)



En la asistencia internacional estadounidense frente a la pandemia prevaleció el enfoque de America First enarbolado por el expresidente Donald Trump, En diciembre de 2020 Trump firmó una controvertida orden ejecutiva se planteaba que: “La política de los Estados Unidos es garantizar que los estadounidenses tengan acceso prioritario a las vacunas COVID-19 gratuitas, seguras y efectivas. Después de asegurar la capacidad de satisfacer las necesidades de vacunación del pueblo estadounidense, es de interés de los Estados Unidos facilitar el acceso internacional a las vacunas COVID-19 del gobierno de los Estados Unidos”. (Trump, 2020)

A esta decisión gubernamental podría concedérsele cierta legitimidad, si no hubiese estado acompañada de un acaparamiento excesivo con relación a las necesidades domésticas de vacunas producidas por otros países y las presiones para obstaculizar el acceso a las producidas por rivales estratégicos como China y Rusia. Ante las presiones estadounidenses y la gravedad de la crisis sanitaria, lo novedoso han sido las reacciones de los gobiernos subnacionales que tomaron decisiones autónomas de iniciar los procesos de inmunización con Sinovac, Sinopharm y Sputnik V, en un ejercicio sin precedentes de paradiplomacia de las vacunas.

Los medios de prensa de la región registran acciones de gobiernos locales que utilizan su presupuesto para incrementar los montos de las compras de vacunas realizadas por los gobiernos centrales, como es el caso de los gobiernos de Jujuy con Sinopharm (Río Negro, 2021) y Tierra del Fuego con Sinopharm, Soberana y Sputnik V, Córdoba con AstraZeneca, Pfizer y laboratorios ELA (Clarín, 2021; Río Negro, 2021) así como acuerdos desde el gobierno de Sao Paulo con China para recibir y producir vacunas –incluido el suministro de insumos y transferencia de tecnología – lo que según el gobernador de ese estado, João Doria, ha despertado interés en 11 estados y 912 municipios de la federación (Cruz, 2020).

La paradiplomacia de las vacunas ha mostrado las potencialidades de actores no tradicionales en el ejercicio de las relaciones internacionales. Este nuevo escenario puede tener lecturas múltiples asociadas a:

- a) la respuesta a la incapacidad de los gobiernos nacionales para reaccionar frente a emergencias de diferente naturaleza.





- b) la evaluación política diferente de la gravedad de la crisis en diferentes instancias de gobierno.
- c) la incapacidad inducida resultado de las restricciones institucionales y financieras derivadas del neoliberalismo.
- d) la búsqueda de canales para amortiguar la carga política de los gobiernos centrales por recurrir a rivales estratégicos de un actor relevante para la región como Estados Unidos.
- e) estrategias del gobierno subnacional para presionar la atención a sus demandas por parte del gobierno central.

Otra interpretación a considerar está relacionada con la tendencia a que el protagonismo de las instancias nacionales de gobierno como articuladores privilegiados entre el espacio doméstico y el internacional se reduce, lo que presumiblemente en el corto y mediano plazo puede derivar en demandas de mayor autonomía de esas instancias.

Varios centros de pensamiento y el Comando Sur alertaron que la recuperación de su liderazgo pasaba por colocarse a la cabeza de la lucha contra ese flagelo, asunto sobre el cual hasta los aliados europeos mostraron insatisfacción. Entre abril de 2020 y marzo de 2021 el Comando Sur ejecutó cerca de 485 proyectos en 28 países, con una erogación de 56 millones de USD. La participación directa del Comando Sur es una particularidad que no debe ser subestimada porque abre la puerta a un cuerpo armado al control y estudio de territorios, bajo la fachada de una misión humanitaria.

La administración Biden inicialmente se enfocó en el control interno de la pandemia tarea en la cual la vacunación era prioritaria. Frente a la posible escasez de vacunas o interrupción de los suministros la posición declarada de Estados Unidos fue retener la mayor cantidad de vacunas hasta tanto no se inmunizara una masa crítica de su población, posición en la que se llega a restringir la exportación de vacunas aprobadas para el uso doméstico, muchas de las cuales fueron producidas bajo la Ley de Producción de Defensa.

América Latina y el Caribe, excepto México, no fue inicialmente una prioridad para Estados Unidos en el suministro de las vacunas contra el COVID 19, como sí lo fue



la India, que en la perspectiva geopolítica es un actor decisivo en el equilibrio de poderes en el área del Indo-Pacífico.

A la India, en su condición de productor de vacunas, Estados Unidos le atribuye un papel importante como suministrador de vacunas a la región para evitar que China y Rusia, o incluso Cuba, ganaran influencia por esa vía. Sin embargo, la agudización de la pandemia en ese país y el incumplimiento de sus compromisos de entrega de su versión genérica de AstraZeneca, Covishield, menguaron su protagonismo, reduciendo las opciones para los gobiernos de la región, lo que redujo las resistencias a aceptar vacunas chinas y rusas.

No es hasta mayo de 2021 que a instancias de países europeos Estados Unidos cambia su posición y anuncia el levantamiento de restricciones a la exportación de vacunas (Press, 2021). A todas luces esta reacción estuvo motivada por la participación china y rusa en la provisión de vacunas a varios países latinoamericanos, a pesar de que su efectividad comparada no se equiparaba a las de las vacunas estadounidenses no disponibles. En términos de imagen el levantamiento de las restricciones no borró los cuestionamientos, ya que las primeras exportaciones y donaciones fueron de AstraZeneca, cuyo uso no había sido aprobado en Estados Unidos, presumiblemente por los eventos adversos que su administración registró en Europa.

Con relación a las vacunas la principal participación de Estados Unidos ha tenido lugar por la vía de las donaciones, y en esa dirección es relevante su papel como principal donante del mecanismo COVAX, al que también China se ha incorporado comprometiéndose con el suministro de 550 millones de dosis hasta mediados de 2022 (Reuters, 2021a).

Sin dudas la contribución del mecanismo COVAX jugará un papel importante en el combate a la pandemia, pero no da una respuesta suficiente a la crisis sanitaria, primero porque su compromiso es con la inmunización del 20% de la población de los países involucrados, ello significa que faltaría por cubrir el 60% que en opinión de los expertos garantizaría niveles de reducción de la contaminación por el virus; segundo por los retrasos reiterados en las entregas comprometidas, que obliga a buscar otros proveedores; y tercero por no estar exento de las presiones políticas que favorecen las entregas a aliados y socios del principal donante, como ha ocurrido con Venezuela, cuyos fondos inicialmente bloqueados en un banco suizo como parte de las sanciones



a ese país, después de solventado ese problema el gobierno hubo de lanzar un ultimátum advirtiendo que se enviaran las vacunas, o se devolviera el dinero, para ejecutarlo comprando por fuera de COVAX (BBC, 2021) El país andino cuenta con la compra de vacunas a través de ese mecanismo para durante el tercer trimestre del 2021 haber vacunado al 70% de su población (Palomino Uribe, 2021).

La pandemia del Covid 19 ha revelado con nitidez: la vulnerabilidad de los sistemas de salud de la región para dar respuesta a emergencias masivas; la baja capacidad de articulación regional e internacional para lograr resultados con mayor cobertura y eficiencia; el significado real de la condición de aliados y socios de Estados Unidos; las potencialidades de los gobiernos locales para articular acciones en el campo de las relaciones internacionales; la ausencia de instancias de concertación e integración regional capaces de articular acciones de enfrentamiento; y la convicción de que la integración regional no ha perdido su razón de ser.

## Conclusiones

La actual competencia por las 5G amenaza con fragmentar el mundo de las tecnologías de la comunicación, estableciendo estándares que excluyan a las empresas chinas. Estados Unidos presiona a sus aliados y socios para prescindir de las tecnologías chinas, con ello subordina las potenciales ventajas que podrían obtener los países de América Latina y el Caribe de la competencia entre China y Estados Unidos, asociadas a la cobertura de un servicio digital de última generación menos costoso, a sus temores a ser desplazado en áreas estratégicas como la tecnológica.

Estados Unidos no está en condiciones de ofrecer una alternativa a las prestaciones que ofrece China a través de empresas como Huawei y ZTE que ya cuentan con un anclaje en el mercado latinoamericano. No obstante, parece empeñado en que la lógica geopolítica se imponga a la del mercado lo que explica sus esfuerzos tanto en el área legislativa doméstica como en la creación de asociaciones paralelas al sistema multilateral internacional para emprender una verdadera cruzada contra las empresas líderes de China en la 5G, persiguiendo sus operaciones en países socios y cortando sus fuentes de suministro (Regueiro Bello & Marín Suárez, 2021).



El acercamiento entre China a y gobiernos centrales y subnacionales, acompañado de financiamiento para inversiones en infraestructuras que colocan a la nación asiática en una posición que le permite acceso a espacios geográficos estratégicos, detona las alarmas estadounidenses, quien pone en juego todo el instrumental a su alcance para frenar el avance chino: difamación de la naturaleza e intenciones de las obras chinas; presiones diplomáticas y despliegue de visitantes de alto nivel con mensajes tanto explícitos como subliminales; y la conversión de la deuda y su renegociación en reos de la disputa estratégica.

En la competencia por la influencia en América Latina y el Caribe, China ha apostado por las inversiones, la cooperación y el financiamiento de actividades de su interés estratégico, pero que contribuyen al crecimiento de las economías de la región y tienen garantía de financiamiento, a diferencia de Estados Unidos que viene mostrando dificultades para la erogación de recursos para el financiamiento al desarrollo. Esto se hace visible en la guerra declarada a la 5G china, pero sin una alternativa conveniente que la sustituya.

Si bien en su rivalidad con China, Estados Unidos ha desplegado su poder relacional a todas las subregiones; se evidencia un redimensionamiento de la atención a los países del cono Sur identificados como proclives a facilitar el acceso chino a la Antártida –como ha sido el caso de Argentina.

Durante dos décadas los lazos económicos de Suramérica con China han convertido a ese país en el primer o segundo socio económico, a la par que se reduce el peso de Estados Unidos, lo que este país intenta compensar a través de un reforzamiento de las relaciones en el ámbito de la seguridad. Las visitas de funcionarios de esa área, incluidas las del Jefe del Comando Sur dan sostén a esta hipótesis.

Las acciones de cooperación de China y Estados Unidos para el enfrentamiento a la pandemia en América Latina y el Caribe coincidieron en las ayudas a través de donaciones de equipos médicos y de protección, mascarillas, kits de pesquisajes, etc. Sin embargo, sus políticas relativas a la inmunización han diferido. La intervención estadounidense comienza tardíamente y ocurre fundamentalmente bajo la forma de donaciones en las que tienen un peso importante las vacunas no producidas en Estados Unidos como AstraZeneca; mientras las mayores contribuciones de China han



sido por la vía de las ventas de vacunas propias, para cuya compra extendió un crédito a la región, además de haber desarrollado ensayos clínicos en algunos países latinoamericanos y habilitar capacidades para producciones conjuntas.

Si bien la materialización de las acciones de cooperación que tienen como centro a China ha ocurrido por la vía bilateral, ha puesto su empeño en impulsar la interacción a través de la CELAC, lo que implica un reconocimiento al organismo regional.

La crisis sanitaria derivada de la pandemia no ha sido óbice a la continuidad y arreciamiento de las políticas de sanciones de Estados Unidos a determinados países de la región, lo que ha contrastado con la cooperación desideologizada practicada por China.

Con la pandemia el papel de las instancias subnacionales de gobierno crece convirtiéndolos en la práctica en actores con capacidad de interlocución internacional, lo que implica un acortamiento de las distancias entre lo local y lo internacional. La tendencia al crecimiento de la visibilidad y autonomía de las instancias subnacionales ocurre a expensas de la capacidad decisoria de los gobiernos centrales, sin que ello signifique que el Estado nacional deje de ser el principal actor del sistema internacional, pero es una tendencia a la cual debe prestarse atención.

Con la pandemia se ha puesto de manifiesto la ausencia de una estrategia articulada a escala regional para contener y mitigar el impacto del Covid-19. La limitación de recursos de los países latinoamericanos y caribeños, la inestabilidad e incumplimiento de los compromisos en el suministro de vacunas en momentos críticos refuerzan la necesidad de una coordinación de políticas públicas a escala regional y de desarrollar capacidades endógenas para asumir los desafíos de una crisis sanitaria que amenaza con no ser única. Sólo un enfoque de cooperación e interdependencia, en el marco de los esfuerzos globales para enfrentar la pandemia, es opción viable para integrar recursos financieros, científicos y tecnológicos.

## REFERENCIAS

BBC. «O nos mandan las vacunas o nos devuelven el dinero»: La polémica por el retraso en el envío de vacunas de Covax a Venezuela. *BBC News Mundo*, 5 de julio de



2021. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57728961>> Acceso en septiembre de 2021.

BOADLE, Anthony; SHALAL, Andrea. **EE.UU. ofrece financiamiento de telecomunicaciones a Brasil para comprar equipos 5G a rivales de Huawei.** *Reuters*, 20 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-brazil-trade/u-s-offers-brazil-telecoms-financing-to-buy-5g-equipment-from-huawei-rivals-idUSKBN2751TA>> Acceso: septiembre 2021.

BRIDGE CONSULTING. **China COVID-19 Vaccine Tracker.** *Bridge Consulting*, 03 de agosto de 2021. Disponible en: <https://bridgebeijing.com/our-publications/our-publications-1/china-covid-19-vaccines-tracker/> Acceso: septiembre 2021.

BRUZZONE, Elza. **Argentina: Impecable análisis sobre la visita del Comando Sur: ¿A qué vino Craig Faller?** *Cuba en resumen*, 10 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.cubaenresumen.org/2021/04/argentina-impecable-analisis-sobre-la-visita-del-comando-sur-a-que-vino-craig-faller/>> Acceso: septiembre 2021.

CLARÍN. **Compra directa de vacunas Covid: Córdoba habla con 3 laboratorios y Tierra del Fuego negocia con China y Rusia.** *Clarín*, 8 de abril de 2021. Disponible en: [https://www.clarin.com/sociedad/compra-directa-vacunas-covid-cordoba-habla-3-laboratorios-tierra-fuego-negocia-china-rusia\\_0\\_Zlxt3dCM.html](https://www.clarin.com/sociedad/compra-directa-vacunas-covid-cordoba-habla-3-laboratorios-tierra-fuego-negocia-china-rusia_0_Zlxt3dCM.html)> Acceso: septiembre 2021.

CRUZ, Elaine. **Instituto Brasileño inicia la producción de la vacuna CoronaVac.** *Agência Brasil*, 11 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/saude/noticia/2020-12/instituto-brasileno-inicia-la-produccion-de-la-vacuna-coronavac>> Acceso: septiembre 2021.

DANTAS, Dimitrius. **Em visita ao Brasil, diretor da CIA se encontra com ministros de Bolsonaro.** *O Globo*, 1 de julio de 2021. Disponible en: <https://oglobo.globo.com/mundo/em-visita-ao-brasil-diretor-da-cia-se-encontra-com-ministros-de-bolsonaro-1-25085980>> Acceso: septiembre 2021.

DELLA COLETTA, R., & VARGAS, M. **Por veto a Huawei, EUA acenam com parceria militar do Brasil na Otan.** *Folha de São Paulo*, 5 de agosto de 2021. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/08/por-veto-a-huawei-eua-acenam-com-parceria-militar-do-brasil-na-otan.shtml>> Acceso: septiembre 2021.



DW. **China destinará USD 1.000 millones en créditos para vacunas en América Latina.**

DW, 24 de julio de 2020. Disponible en: <<https://www.dw.com/es/china-destinar%C3%A1-usd-1000-millones-en-cr%C3%A9ditos-para-vacunas-en-am%C3%A9rica-latina/a-54301895>> Acceso: septiembre 2021.

EUROPRESS. **EEUU anuncia por primera vez la exportación de vacunas COVID autorizadas para su uso interno.** *Europa Press*, 17 de mayo de 2021. Disponible en:

<<https://www.europapress.es/internacional/noticia-eeuu-anuncia-primera-vez-exportacion-vacunas-covid-autorizadas-uso-interno-20210517193458.html>> Acceso: septiembre 2021.

HIROSE, Yohei & TOYAMA, Naoyuki. **Chile picks Japan's trans-Pacific cable route in snub to China.** *Nikkei Asia*, 29 de junio de 2020. Disponible en:

<<https://asia.nikkei.com/Business/Telecommunication/Chile-picks-Japan-s-trans-Pacific-cable-route-in-snub-to-China>> Acceso: septiembre 2021.

MARÍN SUÁREZ, Claudia, & REGUEIRO BELLO, Lourdes. (2020). **La disputa tecnológica China-Estados Unidos. Ecos en América Latina y el Caribe.** En Boletín #2 Transiciones del siglo XXI y China: Vol. Año 1, pp. 40-54. CLACSO. Disponible en:

<[https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/10/V2\\_China\\_mapa\\_poder\\_mundial\\_N2-1.pdf](https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/10/V2_China_mapa_poder_mundial_N2-1.pdf)> PALOMINO

URIBE, Sammy. **Venezuela advierte sobre la imposibilidad de comprar vacunas anticoronavirus a través del mecanismo Covax.** *AA*, 23 de junio de 2021. Disponible en:

<<https://www.aa.com.tr/es/mundo/venezuela-advier-te-sobre-la-imposibilidad-de-comprar-vacunas-anticoronavirus-a-través-del-mecanismo-covax/2282282>> Acceso: septiembre 2021.

REGUEIRO BELLO, Lourdes. & MARÍN SUÁREZ, Claudia. **Cacería de brujas en el siglo XXI: Estados Unidos contra la 5G china.** Boletín del Grupo de Trabajo China y el mapa del poder mundial «Transiciones del siglo XXI y China: China y perspectivas post

pandemia III, número 4, 2021. Disponible en: <[https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2021/06/V2\\_China\\_mapa\\_poder\\_mundial\\_N4.pdf](https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2021/06/V2_China_mapa_poder_mundial_N4.pdf)>

FORBES MÉXICO. **Sinovac y Sinopharm acuerdan dar 550 millones de vacunas para COVAX.** *Forbes México*, 12 de julio de 2021. Disponible en:

<<https://www.forbes.com.mx/sinovac-sinopharm-550-millones-vacunas-covax/>>

Acceso: septiembre 2021.



REUTERS. **China's Sinovac evaluates vaccine plant in Chile.** *Reuters*, 23 de julio de 2021. Disponible en: <https://finance.yahoo.com/news/chinas-sinovac-evaluates-vaccine-plant-194814614.html>> Acceso: septiembre 2021.

RÍO NEGRO. **Jujuy confirmó que inició negociaciones con China para comprar vacunas Sinopharm.** *Río Negro*, 20 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.rionegro.com.ar/jujuy-confirmo-que-inicio-negociaciones-con-china-para-comprar-vacunas-sinopharm-1824177/>> Acceso: septiembre 2021.

RUSSIAN DIRECT INVESTMENT FUND. **Production of Sputnik V launched in Argentina | Russian Direct Investment Fund.** RDIF, 20 de abril de 2021. Disponible en: [https://rdif.ru/Eng\\_fullNews/6724/](https://rdif.ru/Eng_fullNews/6724/)> Acceso: septiembre 2021.

SACKS, David. **China's Huawei Is Winning the 5G Race. Here's What the United States Should Do To Respond.** *Council on Foreign Relations*, 29 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.cfr.org/blog/china-huawei-5g>> Acceso: septiembre 2021.

THE WHITE HOUSE. **FACT SHEET: President Biden Announces Major Milestone in Administration's Global Vaccination Efforts: More Than 100 Million U.S. COVID-19 Vaccine Doses Donated and Shipped Abroad.** *The White House*, 3 de agosto de 2021. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/03/fact-sheet-president-biden-announces-major-milestone-in-administrations-global-vaccination-efforts-more-than-100-million-u-s-covid-19-vaccine-doses-donated-and-shipped-abroad/>> Acceso: septiembre 2021.

TRUMP, Donald. **Ensuring Access to United States Government COVID-19 Vaccines.** *Federal Register*, 11 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/12/11/2020-27455/ensuring-access-to-united-states-government-covid-19-vaccines>> Acceso: septiembre 2021.

US CONGRESS (2021). **Hearing on China in Latin America and the Caribbean (testimony of Evan Ellis).** Disponible en: <https://www.uscc.gov/files/001882>> Acceso: septiembre 2021.

VEDIA, Mariano. **El Gobierno retoma el intercambio militar con Estados Unidos.** *La Nación*, 15 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-retoma-el-intercambio-militar-con-estados-unidos-nid1898877/>> Acceso: septiembre 2021.

ZHOU, Zixiang, FIGUEIRA Marina, & LIM, Marisa. **China and Latin America: COVID-19 Vaccine Collaboration and the Way Forward.** *Bridge Consulting*, 2 de julio de 2021. Disponible en: <https://bridgebeijing.com/blogposts/china-and-latin-america-covid-19-vaccine-collaboration-and-the-way-forward/>> Acceso: septiembre 2021.





## **SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES**

### **ALEJANDRO SIMONOFF**

Doutor em Relações Internacionais pela Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Professor de História Geral VI (UNLP) e Política Externa Argentina (UCALP) e Pesquisador do Instituto de Pesquisas em Ciências Humanas e Sociais (IdICHS) e Coordenador do Centro de Reflexão sobre Política Internacional (CERPI) do Instituto de Relações Internacionais (IRI), ambos do UNLP. Doutor em Relações Internacionais (UNLP), Professor de História Geral VI (UNLP) e Política Externa Argentina (UCALP), pesquisador do Instituto de Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais (IdICHS) e Coordenador do Centro de Reflexão sobre Política Internacional (CERPI) do Instituto de Relações Internacionais (IRI), ambos da UNLP. ORCID: 0000-0003-4125-0535

### **AMANDA BARRENGOIA**

Doutora em Ciências Sociais pela UNLP. Professora do Departamento de Sociologia Geral da Faculdade de Ciências Humanas e da Educação da Universidade Nacional de La Plata (FaHCE-UNLP). Bolsista de Pós-Doutorado do CONICET, Argentina. ORCID: 0000-0001-9385-2971



### **CAMILO LÓPEZ BURIAN**

Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade da República (UdelaR). Professor de Ciência Política na UdelaR. Pesquisador do Sistema Nacional de Investigadores do Uruguai. ORCID: 0000-0003-1185-854X

### **CLAUDIA MARÍN SUÁREZ**

Mestre em Economia pela Universidad de La Habana. Pesquisadora do Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI) de Cuba. Coordenadora, na mesma instituição, do grupo de pesquisa América Latina e Caribe. ORCID: 0000-0001-6747-8058 161

### **DIEGO HERNÁNDEZ NILSON**

Doutor de Sociologia Política na Faculdade de Ciências Sociais da Universidade da República (UdelaR). Candidato a Pesquisador do Sistema Nacional de Pesquisadores do Uruguai, Agência Nacional de Pesquisa e Inovação (ANII). ORCID: 0000-0003-2886-8306

### **FLAVIA LOSS DE ARAUJO**

Doutoranda no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRIUSP). Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP). Atualmente, é professora nos cursos de Relações Internacionais da Universidade Cruzeiro do Sul e Centro Universitário FMU. ORCID: 0000-0002-0289-674X

### **FRANCISCO DENES PEREIRA**

Doutorando e Mestre em Ciências da Integração pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM-USP). Bacharel em Relações Internacionais e Integração pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). ORCID: 0000-0002-8110-2724

### **IVÁN LÓPEZ MARTÍNEZ**

Graduado em Relações Internacionais pela Facultad de Ciencias Políticas y Sociales da Universidad Nacional Autónoma de México (FCPyS-UNAM). Pesquisador Associado do Observatório Binacional Estados Unidos-México. ORCID: 0000-0002-4471-3374

### **KARLA DÍAZ MARTÍNEZ**

Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade de Buenos Aires e mestra em sociologia do desenvolvimento da América Latina pela Universidad ARCIS (UARCIS). Foi Coordenadora Suplente da República Bolivariana da Venezuela junto ao Grupo Mercado Comum (GMC) do Mercosul. Atuou como assessora de povos indígenas no Ministério de Desenvolvimento Social do Chile, na Comissão Chilena de Direitos Humanos, faz parte do grupo Incidir-Argentina e atualmente é assessora da Convenção Constituinte do Chile. ORCID:

### **KARLA VILLALOBOS CRUZ**

Graduada em Relações Internacionais pela Facultad de Ciencias Políticas y Sociales da Universidad Nacional Autónoma de México (FCPyS-UNAM). Pesquisadora Associada do Observatório Binacional Estados Unidos-México na FCPyS-UNAM, México. ORCID: 0000-0003-0691-7234

### **LOURDES REGUEIRO BELLO**

Pesquisadora e professora auxiliar do Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI), de Cuba. Coordenadora do Grupo de Trabalho “China y el Mapa del Poder Mundial” do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO). ORCID: 0000-0003-4666-9597



### **MARIA CRISTINA CACCIAMALI**

Doutora e Livre Docente em Economia. Professora Titular da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo. Ex-coordenadora e professora do PROLAM-USP. ORCID: 0000-0002-9020-9961

### **MARIANA APARÍCIO RAMÍREZ**

Professora Doutora do Centro de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Políticas e Sociais da Universidade Nacional Autónoma do México (UNAM). Coordenadora do Observatório da relação binacional entre o México e os Estados Unidos na FCPyS-UNAM. ORCID: 0000-0002-6085-3668

### **NOELIA WAYAR**

Professora da Universidade Católica de Córdoba, titular da Cátedra de Processos de Integração Regional da Universidade Siglo 21 e professora da Faculdade IberoAmericana de Ciências Sociais FLACSO. Diretora - Geral do Centro de Estudos para a Projeção Internacional das Cidades da República Argentina (CiGlo - Global Cities). Funcionária da Universidade Nacional de Córdoba, na Secretaria de Extensão. Foi Diretora de Relações Institucionais e Internacionais da Cidade de Córdoba e da Secretária Executiva da Rede Mercociudades.



### **PEDRO SILVA BARROS**

Doutor em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação I em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM-USP). Foi Diretor de Assuntos Econômicos da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) desde 2009. É editor da revista Tempo do Mundo e coordenador do projeto Integração Regional: o Brasil e a América do Sul, ambos do Ipea. ORCID: 0000-0003-1325-2461.

## **SOBRE OS ORGANIZADORES**



### **WAGNER IGLECIAS**

Possui Graduação em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV) e em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo, É Mestre e Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professor Doutor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP) e do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM-USP). Formulador do projeto PROLAM-USP Debate e coordenador do Grupo de Trabalho "China y el Mapa del Poder Mundial", do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO). ORCID 0000-0002-7632-1877





### **JÚLIO CESAR SUZUKI**

Graduado em Geografia e Letras, é Mestre e Doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo e Livre-Docente em Fundamentos Econômicos, Sociais e Políticos da Geografia também pela USP. Atualmente é Professor Associado junto ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP) e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM-USP). Atua principalmente nos seguintes temas: Agricultura, Urbanização, Geografia e Literatura e Teoria e Método. ORCID: 0000-0001-7499-3242.





### **NASTASIA BARCELÓ SEVERGNINI**

É doutoranda junto ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM-USP). Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas e bacharel em Relações Internacionais e Integração pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana, (UNILA). É também professora da Facultad de Ciencias Sociales da Universidad de La República (UDELAR), do Uruguai. Atua principalmente nos seguintes temas: História das Relações Internacionais, séculos XIX e XX; Política Internacional, processos de integração regional e política externa dos países latino-americanos. Pesquisadora do Laboratório de Estudos sobre o Brasil e o Sistema Mundial (Lab-Mundi) da USP e do Núcleo de Estudos e Análises Internacionais do Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais da UNESP. ORCID 0000-0002-4385-8942.



## INDICE REMISSIVO

- 5G, 41, 141, 142, 143, 144, 153, 154, 156, 157, 158
- Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), 18, 99, 102
- América Latina, 3, 5, 6, 20, 25, 29, 30, 31, 32, 45, 46, 47, 48, 56, 58, 66, 67, 69, 86, 98, 99, 103, 106, 107, 108, 119, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 147, 149, 151, 153, 154, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 164
- Argentina, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 59, 60, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 80, 81, 82, 88, 99, 100, 101, 103, 112, 115, 129, 134, 139, 142, 145, 146, 147, 149, 154, 156, 158, 162
- Bahamas, 145
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), 112, 123
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 63, 66, 112, 123, 145
- Biden, Joe, 23, 121, 146, 151, 158
- Bolivia, 16, 25, 61, 68, 73, 74, 83, 108, 129, 142, 147
- Bolsonaro, Jair, 12, 14, 18, 20, 40, 41, 48, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 75, 79, 82, 143, 144, 156
- Brasil, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28, 34, 37, 43, 46, 47, 49, 51, 53, 54, 57, 58, 59, 60, 63, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 88, 99, 100, 101, 103, 112, 129, 134, 136, 142, 143, 144, 145, 147, 149, 156, 164
- Cambiamos, 8, 12, 14, 16, 17, 18, 19, 27, 35, 48
- Canadá, 49, 71, 100, 111, 124, 147
- Chávez, Hugo, 67, 77, 99, 127
- Chile, 17, 25, 29, 31, 50, 52, 53, 56, 59, 61, 65, 69, 70, 71, 74, 79, 99, 100, 106, 108, 129, 131, 134, 136, 143, 147, 149, 157, 158
- China, 6, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 34, 35, 37, 40, 41, 43, 44, 45, 54, 59, 60, 64, 65, 70, 75, 80, 81, 82, 111, 119, 121, 122, 123, 125, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158
- Colombia, 30, 53, 54, 65, 68, 69, 75, 100, 106, 142, 143, 147
- Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), 105, 125, 131, 139, 155
- Corea del Sur, 21, 49, 111, 147
- Costa Rica, 134, 148
- Covid-19, 5, 58, 60, 61, 65, 84, 112, 113, 116, 118, 120, 140, 147, 155
- Fernández, Alberto, 8, 19, 21, 22, 26, 27, 30, 33, 36, 40, 42, 44, 49, 50, 53, 79, 82
- Fernández de Kirchner, Cristina, 9, 10, 12, 13, 14, 21, 26, 35, 38, 41, 145
- Cuba, 68, 140, 152, 156
- Democracia, 12, 63, 64, 105, 107, 127
- Dependencia, 9, 10, 14, 16, 27, 28, 50, 119, 133, 144
- Ecuador, 25, 53, 61, 68, 79, 100, 106, 129, 142, 145, 148, 149
- El Salvador, 145, 148
- Estados Unidos, 5, 8, 12, 29, 30, 34, 35, 37, 38, 40, 41, 43, 48, 52, 54, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 75, 76, 82, 111, 119, 121, 122, 123, 124, 126, 127, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 157, 158
- Fundo Monetário Internacional (FMI), 12, 19, 44
- Globalización, 14, 17, 36, 40, 45, 48, 117, 141, 144
- Guerra Fría, 10, 33, 36, 64, 123, 127
- Guyana, 53, 66, 67, 68, 69, 73, 76, 78, 83, 145, 148
- Honduras, 99, 148
- Iniciativa *Una Franja, Una Ruta*, 131
- Integración regional, 9, 11, 16, 18, 19, 21, 30, 31, 47, 48, 49, 51, 54, 55, 56, 59, 62,



81, 82, 83, 99, 100, 101, 104, 107, 108,  
118, 120, 153

Lacalle Pou, Luis, 5, 49, 79, 80, 81, 82, 109,  
110, 111, 112, 113, 119

Lula, Luis Inácio da Silva, 9, 11, 64, 77, 100

Macri, Mauricio, 8, 12, 14, 17, 18, 26, 27,  
28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 37, 38, 40, 42,  
45, 48, 49, 50, 54, 56, 100, 146

Malvinas, 21, 100

Marea rosa, 127, 128

Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), 11,  
12, 17, 18, 20, 21, 22, 27, 29, 30, 31, 37,  
40, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54,  
56, 59, 64, 73, 75, 79, 80, 81, 82, 83, 86,  
88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 97, 99, 100,  
101, 102, 103, 104, 105, 108, 109, 110,  
111, 112, 116, 117, 118, 119, 120, 123

México, 19, 28, 121, 124, 129, 133, 134,  
135, 136, 137, 138, 145, 148, 149, 151,  
157

Migración, 55, 76, 121

Multipolarismo, 15

Organización de Estados Americanos  
(OEA), 16, 39, 123

Panamá, 71, 145, 148

Paraguay, 17, 21, 22, 49, 53, 54, 59, 65, 69,  
70, 71, 73, 80, 82, 99, 100, 101, 102,  
103, 134, 148

Perú, 25, 53, 61, 68, 75, 83, 107, 134, 136,  
142, 145, 148, 149

Regionalismo, 11, 16, 27, 29, 47, 48, 53, 63,  
88, 100, 107, 117, 119

República Dominicana, 142, 145

Rousseff, Dilma, 9, 12, 13, 51

Trump, Donald, 16, 17, 23, 24, 40, 56, 66,  
77, 121, 124, 133, 134, 135, 136, 139,  
144, 150

União de Nações Sul-Americanas  
(UNASUL), 11, 14, 18, 20, 28, 29, 46, 50,  
53, 54, 55, 57, 61, 63, 65, 67, 69, 70, 74,  
79, 82, 83, 99, 105

Unión Europea, 11, 17, 29, 30, 40, 44, 51,  
52, 61, 82, 105, 111, 147

Unipolarismo, 15, 37

Uruguay, 17, 21, 22, 25, 30, 49, 58, 79, 80,  
81, 82, 100, 101, 103, 104, 109, 111,  
112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119,  
120, 134, 137, 142, 148

Venezuela, 5, 17, 18, 24, 25, 30, 38, 39, 44,  
45, 49, 51, 53, 58, 59, 61, 66, 67, 68, 73,  
75, 76, 77, 78, 79, 82, 84, 99, 100, 101,  
102, 103, 104, 105, 106, 108, 127, 129,  
134, 148, 152, 155, 157

Xi Jinping, 123, 124, 125

