

Argentina y América Latina ante un histórico dilema: unidos o dominados

Leandro Morgenfeld¹

Resumen

Desde las mismas guerras de independencia latinoamericanas, se comenzaron a debatir diferentes alternativas de unidad o integración de los países del sur del continente. A lo largo de la historia, y producto tanto de las presiones de Estados Unidos y las potencias europeas por un lado, como del carácter de las clases dominantes de los países del continente por el otro, la fragmentación siempre se impuso a los proyectos latinoamericanistas. En las últimas dos décadas, los principales debates sobre la “integración” americana giraron en torno a la propuesta estadounidense del ALCA, quedando relegados otros proyectos, como el Mercosur, la Comunidad Sudamericana de Naciones o el ALBA. A principios del siglo XXI, tras el parcial cambio en la correlación de fuerzas en el continente latinoamericano, la estrategia estadounidense fue encontrando cada vez más obstáculos: de la crisis de la reunión de la OMC en Cancún (2003) al fracaso de la IV Cumbre de las Américas (Mar del Plata, 2005), momento en el que el ALCA quedó finalmente descartado. A partir de ese entonces, el Mercosur pareció revitalizarse, y hasta se creó una nueva organización más amplia, la UNASUR. Sin embargo, más allá de estos cambios, no se lograron superar los obstáculos históricos para una unidad latinoamericana que exprese el posicionamiento antiimperialista que reclaman diversas organizaciones populares.

Palabras clave: Unidad Latinoamericana. Integración. Panamericanismo. Argentina.

Argentina e América Latina ante um dilema histórico: unidos ou dominados

Resumo

Desde as guerras de independência latino-americanas se começou a debater diferentes alternativas de unidade ou integração dos países do sul do continente. Ao longo da história, e produto tanto das pressões dos Estados Unidos e das potências europeias por um lado, como do carácter das classes dominantes dos países do continente por outro, a fragmentação sempre se impôs aos projetos latino-americanistas. Nas últimas duas décadas, os principais debates sobre a “integração” americana giraram em torno da proposta dos Estados Unidos da ALCA, ficando em segundo plano outros projetos, como o MERCOSUL, a Comunidade Sul Americana de Nações ou a ALBA. No início do século XXI, em decorrência da mudança parcial na correlação de forças no continente latino-americano, a estratégia estadunidense foi encontrando cada vez mais obstáculos: da crise da reunião da OMC em Cancún (2003) ao fracasso da IV Cumbre das Américas (Mar del Plata, 2005), momento em que a ALCA foi finalmente descartada. Desde então, o MERCOSUL parece ter se revitalizado, e até foi criada uma nova organização mais ampla, a UNASUR. Sem dúvida, mais além destas mudanças não se conseguiram superar os obstáculos históricos para uma unidade latino-americana que expresse o posicionamento anti-imperialista que reclamam diversas organizações populares.

¹ Doutor em História, Professor da Universidad de Buenos Aires e Investigador do CONICET. Correo Electrónico: leandromorgenfeld@hotmail.com.

Palabras-chave: Unidade da América Latina. Integração. Panamericanismo. Argentina.

Argentina and Latin America facing a historical dilemma: united or dominated

Abstract

The debate on different alternatives of unity or integration of the countries located at the South of the continent started at the time of the Latin-American independence wars. Since then, and resulting from the US and European countries pressure, on one hand, and from the traces of the dominant classes within the continent, on the other, the fragmentation has imposed itself on Latin-Americanists projects. In the last decades, the main debates on the issue of the American “integration” have evolved around the US proposal of ALCA, remaining in a second plane other projects, such as MERCOSUR, Comunidade Sur Americana de Naciones or ALBA. In the beginning of the XXI century, and as a consequence of the partial changes in the correlation of forces in the Latin-American continent, the US strategy has been facing increasing obstacles: from the WTO meeting at Cancún (2003) to the failure at the IV Cumbre das Américas (Mar del Plata, 2005), the moment when ALCA was finally discarded. Since then, MERCOSUR seems to have gained new strength, and a new wider organization was created, UNASUR. There is no doubt that despite these changes the historical obstacles for the unity of Latin America which expresses the anti-imperialist demanded by many popular organizations remain in place.

Keywords: Latin American Unity. Integration. PanAmericanism. Argentina.

Argentina y América Latina ante un histórico dilema: unidos o dominados²

Introducción

A lo largo de los dos últimos siglos, el continente americano se vio jalonado por distintas alternativas de integración. Desde el proyecto de Bolívar de una patria grande y la doctrina Monroe de “América para los (norte)americanos”, hasta el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y su contratara de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). Al norte y al sur del continente, las posiciones de Estados Unidos y Argentina frente a los proyectos en pugna fueron fundamentales para la suerte de cada uno de ellos.

Las históricas y actuales tensiones entre Washington y Buenos Aires, en torno a la problemática de la *integración*, nos llevaron a plantearnos los siguientes interrogantes: ¿Puede juzgarse una política confrontativa con Estados Unidos como automáticamente autonomista, latinoamericanista o incluso anti-imperialista? ¿Cómo se explica, a lo largo del siglo XIX, que los gobiernos de Buenos Aires hayan sido renuentes a participar en los congresos

² El siguiente artículo se basa en una ponencia titulada “Argentina y América Latina en la encrucijada: balcanización dependiente o unidad antiimperialista”, presentada en el IV Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos “América Latina 200 años. Hacia la independencia económica y la justicia social”, UPMPM-CEMoP, Buenos Aires (Argentina), 9 al 11 de septiembre de 2010.

latinoamericanos? ¿Por qué, a lo largo de la historia, Argentina enfrentó en diversas oportunidades las posiciones de Estados Unidos en la región, teniendo clases dirigentes que basaban su poder, en parte, en la alianza (subordinada) con los representantes de los capitales más concentrados de países centrales? ¿Qué posiciones defendió Argentina frente al proyecto estadounidense de conformar una organización interamericana? ¿Qué relaciones estableció con los demás países latinoamericanos para desplegar su política hacia la Casa Blanca? ¿Por qué buscaba el gobierno de Washington una organización panamericana? ¿Qué carácter tenían los proyectos de integración como la ALAC y la ALADI? ¿En qué contexto y en función de qué intereses surge el proyecto del MERCOSUR? ¿Por qué Estados Unidos intentó imponer el ALCA, y qué respuestas hubo en Argentina y otros países de la región? ¿Fue la Comunidad Sudamericana de Naciones una real alternativa a los planes de liberalización del comercio internacional impulsados por Estados Unidos? ¿Qué respuestas hubo frente a la estrategia de Washington de avanzar con los Tratados de Libre Comercio bilaterales? ¿Qué contenidos alternativos planteaba el proyecto de la UNASUR? ¿Qué es el ALBA y cómo se diferencia de otras iniciativas latinoamericanas? Éstas y otras preguntas impulsaron la presente investigación. Comprender la raíz histórica de los debates sobre la *integración* y los distintos intereses que se ponen en juego en cada caso permitirá afrontar con mayor profundidad los actuales desafíos de Argentina, junto al resto de los países latinoamericanos para construir una unidad anti-imperialista que permita enfrentar los intereses de Estados Unidos y otras potencias en la región.

La integración americana en el siglo XIX

La historia de los intentos de *integración*³ americana se remonta al primer cuarto del siglo XIX, en particular al período inmediatamente posterior a las independencias de los países latinoamericanos, cuando estas nuevas naciones peleaban aún contra el intento de reconquista europea y por el reconocimiento diplomático. En diciembre de 1823, el presidente James Monroe lanzaría lo que se pasó a denominar la “doctrina Monroe”. Estados Unidos estaba empezando a cambiar la estrategia de “prescindencia” que había desplegado desde 1810 en relación a sus vecinos del sur.

Ya en 1824, y a la par que se libraban las últimas batallas contra los ejércitos realistas, Simón Bolívar propuso realizar en el Istmo de Panamá una asamblea continental. Para el

³ Se utiliza el término “integración” en un sentido amplio e inclusivo, aunque muchas veces aluda a meros proyectos de unión aduanera, mercado común, alianzas militares defensivas, áreas de libre comercio u otras instancias que distan de una real integración de los países, que abarcaría un proceso político, económico, social y cultural de alcance mucho mayor.

libertador, consolidar una unión latinoamericana, con la protección inglesa, era fundamental para garantizar la independencia de las naciones emancipadas, amenazadas por la reacción conservadora de España y la Santa Alianza europea. Sin embargo, la propuesta bolivariana no encontró eco en muchos de los gobiernos americanos, lo que en parte explica su relativo fracaso. Para Estados Unidos, era la oportunidad de empezar a poner en práctica la “doctrina Monroe” y a disputarle a Europa su hegemonía en el subcontinente. Para América Latina, de construir una integración alternativa, que no estuviera bajo la órbita de la Casa Blanca.

El largo y complejo proceso de independencia de las naciones latinoamericanas, entre 1808 y 1826, planteó una etapa inicial de las relaciones con Estados Unidos, signada por la búsqueda de las primeras del reconocimiento diplomático y la ayuda material, en el contexto de las dificultades en la lucha contra España y sus aliados europeos, y por la reticencia del país del norte a involucrarse activamente en el apoyo a las independencias de sus vecinos del sur. En Estados Unidos se iba imponiendo una visión expansionista, que potenciaría el llamado “destino manifiesto” y las adquisiciones territoriales, a través de anexiones diversas. Y también una creciente autonomización respecto a Europa, que derivó en la llamada “doctrina Monroe”, que planteaba que América debía ser para los (norte)americanos.

Tanto el congreso propuesto por Simón Bolívar como los otros tres que se hicieron unas décadas más tarde tenían por objetivo avanzar en el entendimiento de las naciones americanas para repeler posibles amenazas y ataques exteriores, coyunturas que fueron variando a medida que avanzó el siglo XIX. En algunos casos, la amenaza provenía de España (1826, 1847 y 1864), mientras que en otros de la política expansionista estadounidense (1856, tras su guerra con México). La postura de los países latinoamericanos hacia Estados Unidos oscilaba entre la potencial necesidad de aliarse para repeler la amenaza europea (y las esperanzas de algunos de que la “doctrina Monroe”, bien aplicada, pudiera ser un reaseguro de las naciones americanas independientes) y el temor a que ese creciente poderío estadounidense amenazara finalmente esa independencia, como se había visto, en parte, en la guerra de Estados Unidos contra México. En todos estos congresos, durante la etapa del llamado “viejo panamericanismo”, participaron sólo algunas de las naciones latinoamericanas. De los países no hispanos, tampoco participó Estados Unidos –sólo invitado al Congreso de Panamá, pero no por Bolívar-, ni Brasil, ni Haití. Argentina no concurrió a estos fallidos cónclaves, salvo al de 1864, pero sólo en carácter de observador, y el enviado Domingo F. Sarmiento terminó siendo desacreditado por el presidente Bartolomé Mitre (MORGENFELD, 2010, p. 56-87).

Otra característica de estos congresos fue que mostraron qué difícil era llevar a la práctica los principios que habían inspirado a Bolívar, en particular el ideal de la unión latinoamericana y la defensa multilateral frente a cualquier intento de reconquista. Ni se logró consolidar una unión para repelar las agresiones externas, ni tampoco se avanzó en establecer un mecanismo para solucionar las controversias entre los propios países participantes. Y los pocos tratados que se acordaron no fueron ratificados. Sólo se establecieron algunos antecedentes para el desarrollo futuro del derecho público internacional americano.

Es importante distinguir este proceso del que se iba a iniciar en la década de 1880, impulsado por Estados Unidos, que tenía objetivos claramente distintos, más allá de la operación de los apologistas del panamericanismo, que intentaron ligar la figura de Bolívar al proceso posterior, que en el siglo XX llevó a constituir la Unión Panamericana y luego la Organización de los Estados Americanos (OEA), bajo la dirección de la Casa Blanca. Este proceso del “nuevo panamericanismo” que se iniciaría en 1889, exitoso a diferencia del anterior, tendría un sentido totalmente distinto al que impulsó Bolívar y que intentó plasmarse en los sucesivos congresos latinoamericanos.

¿Cómo pueden explicarse los magros resultados alcanzados en las reuniones continentales de las primeras décadas del siglo XIX? En parte, por el carácter de los gobiernos de la mayoría de los países latinoamericanos, hegemonizados por los grandes propietarios de la tierra –que, basando su poder en la renta terrateniente, alentaban las producciones primarias de exportación- y los grandes comerciantes, vinculados a sus pares de distintas potencias europeas. La constitución de oligarquías nacionales o regionales, con intereses estrechamente ligados a las potencias europeas en expansión, dificultó cualquier avance de proyectos inspirados en las ideas de Bolívar. Y también fracasaron porque, desde 1826, el peligro de perder la independencia a manos de potencias europeas parecía alejarse cada vez más. Por otra parte, no había un líder impulsor del proceso integrador como lo había sido Bolívar.

En el caso de las Provincias Unidas, ya en 1826, pero también cuatro décadas después, durante la presidencia de Mitre, los gobiernos le dieron la espalda a América Latina, temerosos de generar “antipatías” en sus poderosos aliados europeos. Desde el principio, las autoridades de Buenos Aires, en representación de las relaciones exteriores de las Provincias Unidas, observaron con recelo la propuesta bolivariana. Rivadavia recibió con frialdad al enviado del libertador, Joaquín Mosquera, en consonancia con su anterior “abandono” de San Martín y su ejército libertador, negándole apoyo material para continuar con su avance en Perú. Solamente cuando se anotició de que los ingleses enviarían delegados, el gobierno de

Buenos Aires, a cargo de Gregorio Las Heras, aliado estratégico de ingleses y estadounidenses, decidió su participación.

Las Provincias Unidas no llegaron a enviar delegados, lo cual también resultó una manifestación de la reticencia frente al proyecto que había impulsado Bolívar. Se inauguraba, como se verá luego, una clara orientación europeísta de la política exterior y la inserción internacional argentina, una de cuyas manifestaciones era darle la espalda a América Latina. Los delegados de las Provincias Unidas, según instrucciones previas del gobierno, debían intentar limitar los alcances del Congreso de Panamá a las garantías para la libertad del comercio y la inviolabilidad de la propiedad privada. Cualquier avance de un proyecto latinoamericano defensivo, bajo la inspiración del ideario bolivariano, era rápidamente descartado por los gobiernos argentinos. Lejos de cualquier integración latinoamericana de matriz bolivariana, entendida como autónoma, se planteaba la necesidad de abrirse a Europa y profundizar los vínculos comerciales y financieros con el Viejo Continente.

Durante el último cuarto del siglo XIX, con la nueva política exterior de Washington hacia América Latina, cambiaría el sentido y los promotores de los encuentros continentales, poniendo a Estados Unidos a la cabeza del (nuevo) panamericanismo. Argentina también pasaría a tener un rol relevante, pero en su estrategia de dificultar las iniciativas estadounidenses, con el fin de evitar cualquier alianza continental hegemónizada por el país del norte. Se potenciaría la “gran” Argentina agroexportadora, cuya clase dominante plantearía una asociación –subordinada- con Gran Bretaña y otras potencias europeas, que harían que muchos de sus representantes concibieran y desplegaran políticas anti-estadounidenses.

La organización panamericana

La política exterior de la Casa Blanca hacia América Latina se centró, desde finales del siglo XIX, en la estrategia de consolidar el dominio económico y político en la región a partir de la constitución de una Unión Panamericana, uno de cuyos ejes iniciales lo constituía una unión aduanera. Esa fue la institución que, tras la segunda guerra mundial y en el contexto del inicio de la “Guerra Fría”, devino en la Organización de los Estados Americanos (OEA). El estudio del derrotero de las conferencias continentales muestra que las delegaciones enviadas por los gobiernos argentinos fueron, en la mayor parte de los cónclaves americanos, un obstáculo para el proyecto de Washington. Las conferencias panamericanas son uno de los ámbitos privilegiados para observar cómo Estados Unidos intentó imponerse como la

potencia hegemónica en la región, limitando la injerencia en la misma de otros países europeos y demás potencias extracontinentales y la capacidad latinoamericana de establecer bloques o alianzas que limitaran el poderío estadounidense. El sistema interamericano fue uno de los escenarios regionales y de las manifestaciones de la lucha inter-imperialista y de los conflictos entre países centrales y dependientes que caracterizó este período.

Hacia fines del siglo XIX, Estados Unidos impulsó el panamericanismo como uno de los instrumentos para dar pelea a otras potencias en la región, fundamentalmente a Gran Bretaña –pero también a Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Austro-hungría y Holanda-, que hasta la primera guerra mundial mantenía la primacía en el comercio y las inversiones en América del Sur. La iniciativa de James Blaine de convocar a la Primera Conferencia Panamericana respondía a las necesidades de los grandes exportadores estadounidenses que querían ampliar sus mercados externos (para lo cual eran necesarias la disminución de las barreras aduaneras, mejores transportes y comunicaciones, y un sistema financiero con más presencia estadounidense para facilitar las transacciones, entre otros) y de los capitalistas vinculados a la actividad financiera, que querían ampliar los préstamos y las inversiones en América Latina, y fomentar la instalación de sucursales de sus bancos. Pero respondía, también, a una necesidad estratégica: afirmar la unidad –bajo la hegemonía estadounidense-, del continente americano, que incluyera formas de resolver los litigios, de llegar a acuerdos de paz, de establecer la defensa continental y de repeler potenciales ataques extracontinentales. Era la puesta en práctica, en algún sentido, de la vieja doctrina Monroe (MORGENFELD, 2007a; 2010).

La historia de la Unión Panamericana, hasta que fue reemplazada por la OEA en 1948, podría dividirse en cinco etapas: las conferencias que se realizaron en el período de expansión estadounidense a fines del siglo XIX y en el momento de su avance sobre territorio centroamericano a principios del siglo XX (1889-1914); en el contexto de la primera guerra mundial y en la reconfiguración y llegada masiva de capitales estadounidenses en la década de 1920 (1914-1929); en los años posteriores a la crisis de 1929, durante la depresión inicial y con los procesos de la Guerra del Chaco y el recalentamiento de la situación político-militar en Europa (1929-1939); en los seis años durante los que transcurrió la segunda guerra mundial (1939-1945); y en la etapa de reconfiguración continental y mundial de posguerra, con el consiguiente establecimiento del mundo bipolar y de la “Guerra Fría” (luego de 1945).

Por supuesto que, en esas cinco etapas, cada una de las iniciativas estadounidenses tenían más o menos posibilidad de desarrollarse, de acuerdo a la posición del resto de los países de la región (y en especial de Argentina, quizás el país sudamericano que más se

enfrentó a las iniciativas panamericanas estadounidenses), pero también a las tensiones y correlación de fuerzas interna en Estados Unidos, ya que, usualmente, hubo sectores que ejercían presiones sobre el Departamento de Estado, con objetivos y medios a veces contrarios. Los intereses de los grandes exportadores industriales y los de los productores agropecuarios entraron, en muchas oportunidades, en colisión. De todas formas, el gobierno de Washington se opuso casi sistemáticamente a que se establecieran principios o acuerdos que pudieran implicar una limitación a su política exterior, que pretendían seguir definiendo en forma unilateral. Así, en general, se negaron a establecer mecanismos de arbitraje forzoso, a establecer un principio absoluto de no intervención, a condenar las acciones de fuerza por reclamaciones pecuniarias o a que la política exterior se definiera en forma conjunta (se opusieron a la panamericanización de la doctrina Monroe, por ejemplo, excepto cuando ella fue resignificada, en la etapa de la lucha contra el comunismo).

Salvo en circunstancias especiales, como la que llevó a la política del “buen vecino” y al establecimiento del principio de no intervención en la Conferencia de Montevideo de 1933 –aunque Estados Unidos sólo lo aceptó con reservas-, en la mayor parte de las oportunidades, la política exterior de Washington respondió a las necesidades geo-estratégicas del Departamento de Estado y a los intereses de los grandes hombres de negocios de esa potencia. Las presiones de los grandes capitalistas, que pretendían ampliar sus inversiones y comercio en el continente americano, generalmente se impusieron. Y, si no lo hicieron, fue porque había intereses materiales contradictorios entre distintos sectores internos (el industrial-financiero y el agropecuario, por ejemplo).

Veamos, sintéticamente, cómo se comportaron Estados Unidos y Argentina durante del desarrollo del proyecto panamericano. La primera etapa, que abarca las primeras cuatro conferencias, corresponde al inicio del imperialismo (1889-1914). En esta etapa, en la cual se produjo una expansión capitalista a partir de la consolidación del capital financiero, con exportación de capitales, reparto del mundo entre las potencias imperiales y creciente tendencia a la oligopolización de ramas fundamentales de la producción, Estados Unidos empezó a consolidarse como la gran potencia industrial y Argentina se incorporó al mercado mundial como economía básicamente productora y exportadora de bienes primarios, con una privilegiada relación con Europa, y fundamentalmente con Gran Bretaña. Mientras que Estados Unidos convocó a una Primera Conferencia con el objetivo de lograr una unión aduanera, una moneda común y un tratado de arbitraje, además de alentar una mejora en el sistema de transportes y comunicaciones y financiero, la delegación argentina se opuso a todas estas iniciativas, destacando que debía mantener su vínculo privilegiado con quien le

aportaba capitales e inmigración, y le permitía colocar sus productos de exportación, base del poder de la clase dominante. El paulatino aumento del comercio y las inversiones estadounidenses en la Argentina, ya entrando en el siglo XX, apenas morigeró un poco la reticencia del país del sur a avanzar con el panamericanismo, pero llevó en cambio a la Casa Blanca a reducir los alcances del mismo, para evitar los choques directos con las delegaciones australes.

El estallido de la primera guerra mundial cambió todo el panorama internacional. En la segunda etapa, que abarca desde la guerra hasta el estallido de la crisis de 1929, se produjeron significativos cambios en la economía mundial y Estados Unidos terminó ejerciendo un claro predominio, frente a una Europa en retroceso. En esos años, Argentina establecía un triángulo económico con la potencia declinante y la emergente, que pasaba a ser el principal inversor externo en el país. Estos cambios económicos fueron acompañados de una transformación del régimen político y del acceso al poder de la UCR y un presidente, Yrigoyen, cuya política exterior tendría mayores rasgos de autonomía, que se manifestaron en un relativo enfrentamiento con Estados Unidos, pero no en una revisión, al menos en lo esencial, de la relación estrecha con Gran Bretaña y de un régimen liberal, en el cual la producción agropecuaria seguía siendo la rueda maestra de la economía. En la Sexta Conferencia se manifestó esta tensión, fundamentalmente en la posición del embajador Pueyrredón, quien se oponía a las intervenciones militares estadounidenses en Centroamérica y también a su política proteccionista, que afectaba cada vez más las exportaciones argentinas. Yrigoyen, alternativamente, reforzó los vínculos con una potencia, para tomar distancia de la otra: si cuando se discutía la formación de la Sociedad de Naciones, se apoyó en los sectores internos pro-alemanes locales para exigir la igualdad de vencedores y vencidos en la guerra (confrontando en los hechos con la nueva organización internacional que motorizaban ingleses y franceses), en su segunda presidencia pareció recostarse en la relación con Gran Bretaña (la negociación con Lord D'Abernon es expresión de ello) para confrontar más abiertamente con Washington, cuyos intereses petroleros estaba enfrentando en ese momento. De todas formas, el creciente peso económico de Estados Unidos en la región operó como virtual neutralizador de potenciales políticas de resistencia y enfrentamiento por parte de los países latinoamericanos. Ello muestra, por ejemplo, la poca acogida que tuvo Pueyrredón entre las otras delegaciones cuando radicalizó su posición en La Habana.

Tras el estallido de la crisis, en la tercera etapa, cambió la situación mundial, la nueva política económica y exterior de Roosevelt, destacándose el *New Deal* y la política del “buen vecino”, y las consecuencias del nuevo escenario internacional en Argentina. Se produjo el

primer golpe militar y, luego, el inicio de la llamada “década infame”, vía el fraude “patriótico”, y la crisis del “modelo” agroexportador, matizado ahora por la industrialización sustitutiva, como mecanismo de adaptación de las clases dominantes, que empezaban a invertir para producir lo que ya no podía importarse por la escasez de divisas. Se mantenía el “triángulo económico” de la década anterior, pero con algunos matices, que incluían el intervencionismo estatal en la economía, en primer lugar para reforzar el vínculo con Gran Bretaña, para no perder ese vital mercado, pero que también favoreció, indirectamente, las inversiones estadounidenses (las casas matrices instalaron filiales en el país, para “saltar” las barreras aduaneras). Argentina, a través de su canciller Saavedra Lamas, se destacó en la Séptima Conferencia Panamericana, en la resolución de la Guerra del Chaco y en la posterior Conferencia de Consolidación de la Paz, realizada en Buenos Aires en diciembre de 1936, pasando de un relativo entendimiento en Montevideo a un enfrentamiento en la capital argentina, que dio inicio a una década de relaciones tensas entre la Casa Rosada y la Casa Blanca. En la Octava Conferencia, el contexto mundial era sumamente tenso, y el eje de discusión fue qué haría América cuando estallara la guerra mundial “anunciada”. Las posiciones argentina y estadounidense volvieron a chocar y Cantilo y la delegación nacional dificultaron la tarea de Hull en Lima.

Los seis años en los que transcurrió la segunda guerra mundial condensaron muchos conflictos en el sistema interamericano. La conflagración tiñó todas las relaciones en el continente y marcó un período de extrema tensión en la relación bilateral, fundamentalmente desde diciembre de 1941, cuando Estados Unidos ingresó a la misma y presionó al resto de los países del continente para que rompieran relaciones diplomáticas, comerciales y financieras con el Eje. Pese a la presión del gobierno de Roosevelt –que tenía por objeto no sólo atacar los intereses alemanes, italianos y japoneses en América, sino también reducir todo lo posible la influencia británica-, los gobiernos conservadores argentinos persistieron en mantener la postura de una estricta neutralidad (excepto con la fugaz propuesta de “no beligerancia” de Cantilo, en abril de 1940). La posición frente a la guerra fue uno de los ejes alrededor de los que giró la política interna en Argentina, y uno de los factores que terminaron debilitando al gobierno de Castillo y abriendo las puertas para el golpe de estado del 4 de junio de 1943. El gobierno militar confirmó la neutralidad, al menos hasta enero de 1944, tras lo cual Ramírez fue desplazado, el grupo de Farrell-Perón se transformó en el hegemónico y las tensiones con Washington llegaron a un punto sin retorno. Las conferencias de cancilleres, primero, y las negociaciones bilaterales y las conferencias de Chapultepec y San Francisco, después, marcaron dos momentos distintos. Cuando se estaba por concretar la derrota final del

Eje, el gobierno de Roosevelt comenzó a diseñar el mapa de la posguerra, y terminó impulsando el reingreso argentino al sistema interamericano, restableciendo relaciones diplomáticas y apoyando también el ingreso argentino a la ONU, pese a la oposición soviética, y gracias a la presión conjunta de la mayor parte de los países latinoamericanos.

En la primera etapa de la “guerra fría”, se fueron estableciendo nuevos alineamientos a nivel mundial. Fracasada la línea “internacionalista” de Braden y electo Perón en febrero de 1946, el Departamento de Estado debió resignarse a convivir con el régimen nacionalista y reformista, y de a poco fue cambiando la estrategia en su relación con el país del sur, en el marco del afianzamiento estadounidense como potencia indiscutida en el continente americano, que se tradujo primero en el establecimiento del TIAR y luego en la creación de la OEA. Mientras Perón pretendió desplegar lo que denominó la “tercera posición”, la Casa Blanca hacía frente al potencial avance de las fuerzas cercanas al comunismo en el continente, pero fundamentalmente al peligro que significaban para sus intereses el desarrollo de regímenes nacionalistas, reformistas y, muchas veces, con un claro sesgo anti-estadounidense. El estallido de la Guerra de Corea llevó al gobierno de Truman, en la cuarta reunión de consulta de cancilleres, a plantear la necesidad de una cooperación y solidaridad continental en la lucha anticomunista. Poco después, el avance del proceso reformista guatemalteco, llevaría a que el gobierno de Washington planteara mecanismos para desestabilizar al nacionalista Arbenz, pero fundamentalmente para “disciplinar” al resto del continente, a través de declaraciones en “defensa de la democracia”. La “guerra fría” en el continente comenzaba a ser el marco en el que se desenvolvería el sistema interamericano, lejos de las pretensiones de ayuda económica, y específicamente financiera, que reclamaban a Estados Unidos los países latinoamericanos, en busca del postergado desarrollo. Este período estuvo fuertemente condicionado por las expectativas (una y otra vez frustradas) de que el país del norte pusiera en práctica una suerte de *Plan Marshall* para América Latina.

Más allá de la creación de la OEA y del avance del sistema interamericano, en América Latina fueron apareciendo distintos proyectos de *integración*, alternativos a los propuestos por Estados Unidos. En los años '50, Perón, intentando profundizar su política de “tercera posición”, retomó una vieja idea para constituir un área de libre comercio en el Cono Sur, que no pudo prosperar pese al apoyo del propio presidente brasileño, Getulio Vargas.

Hacia 1958 surgió la propuesta de la Operación Panamericana que tenía un doble objetivo: político -debido a la necesidad de salvaguardar los gobiernos democráticos y constitucionales en América del Sur- y económico -conseguir el apoyo financiero externo que posibilitara la industrialización, tal como la preveía el desarrollismo-. Este proyecto permitió

un acercamiento entre Brasil y Argentina, que se materializó en los Acuerdos de Uruguayana, llevados a cabo en 1961 (MONIZ BANDEIRA, 2004). En la década de 1960 hubo una nueva oleada integradora: se creó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). En forma paralela, se constituyó el Mercado Común Centroamericano. Las dos primeras, imbuidas de un espíritu cepalino, se destacaron más como experiencias que por sus logros (CISNEROS y PIÑEIRO IÑIGUEZ, 2002). Estos procesos, al igual que otros en la región, se vieron conmovidos por la revolución cubana, que marcó un antes y un después en la historia de América Latina.

Tras la profundización de la revolución en la isla caribeña, y la presión de Estados Unidos para aislarla diplomáticamente y votar su expulsión de la OEA, el gobierno de Kennedy lanzó la llamada “Alianza para el progreso”, una iniciativa que pretendió ser una suerte de revitalización, a menor escala, de un Plan Marshall para América Latina, para evitar la proliferación del ejemplo cubano. Más temprano que tarde, la potencia del norte optaría por apoyar a los gobiernos militares que comenzaron a proliferar en América Latina.

A lo largo de la década de 1960, un nuevo panorama político y estratégico se vislumbró para la región, al constituirse la “Guerra Fría” como uno de los condicionantes principales de los alineamientos de las fuerzas políticas y militares. Estados Unidos alentó la “balcanización” de América Latina, que peligraba tras el acercamiento entre Argentina y Brasil y la reafirmación de los Acuerdos de Uruguayana en la VIII Conferencia de Cancilleres, reunida en Punta del Este. El país del norte consideraba fundamental impedir el avance de regímenes siquiera tolerantes para con el socialismo, y alentó, en los años sesenta, una serie de golpes militares, inspirados en la “Doctrina de la Seguridad Nacional”, entre los que se destacaron el de Castello Branco (1964-1967) y el de Onganía (1966-1970). En 1965, tras su intervención militar en Santo Domingo, presionó a los países del continente para enmascarar esa acción en una ofensiva multilateral. Avanzó en esta etapa el predominio estratégico de Estados Unidos en el Cono sur, a través de la instauración del criterio de las “fronteras ideológicas” por parte de las fuerzas armadas latinoamericanas, muchas de cuyas autoridades habían sido adoctrinadas en escuelas militares en Estados Unidos. Ese proceso, claro está, se profundizó a lo largo de la década de 1970, cuando diversas dictaduras tomaron en poder en la mayoría de los países latinoamericanos, instrumentando las políticas económicas de la Comisión trilateral y de los organismos financieros internacionales.

Al analizar los intentos de integración regional a partir de ese entonces, se destacan, entre 1960 y 1980, la creación de la ALALC, la firma del Tratado de la Cuenca del Plata, la constitución del Sistema Económico Latinoamericano y la conformación de la ALADI, todos

proyectos que por distintos motivos no prosperaron (el auge de los gobiernos dictatoriales parece haber sido uno de los causales de la mayor reluctancia a la integración latinoamericana). Estados Unidos, por su parte, bloqueó la posibilidad de que se materializara una integración latinoamericana o bien sudamericana en la que quedaría excluida. La OEA, señalada por sus críticos como un “ministerio de colonias”, fue la instancia interamericana que le dio a la potencia del norte cobertura para avanzar diplomáticamente en función de los intereses del Departamento de Estado.

Fin de la Guerra Fría: “Consenso de Washington”, NAFTA, ALCA

El final de las dictaduras en América Latina renovó el impulso para retomar los viejos proyectos de integración del Cono Sur. El proyecto del Mercosur surgió a mediados de la década de 1980, y se materializó a principios de la década siguiente. Más rápido que tarde, debió convivir, contradictoriamente, con el ALCA, proyecto que era impulsado Estados Unidos para profundizar el predominio económico sobre el continente.

En el avance del proyecto estadounidense en la región, además del antecedente que implicó el NAFTA para México⁴, mucho tuvo que ver el cambio que se produjo en la política exterior argentina a partir de 1989. La llegada al poder de Menem marcó, para Argentina, el inicio de las llamadas “relaciones carnales”. Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, se produjo un alineamiento casi total con Estados Unidos, que se materializó en el envío de naves a la Guerra del Golfo, desmantelamiento del misil Cóndor II y de los proyectos de industria aeroespacial y de defensa, votación en la ONU según el mandato del Departamento de Estado norteamericano, retiro de la Argentina del grupo de los países No Alineados, voto contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, elección de la Argentina como aliado “extra Otan” y demás elementos que hicieron de Argentina el “alumno” a imitar en cuanto a la política exterior subordinada y a la aplicación de las recetas de los organismos internacionales de crédito (RAPOPORT; SPIGUEL, 2005). Para Estados Unidos fue importante haber logrado subordinar a uno de los países que obstaculizó desde fines del siglo XIX los intentos de Unión Panamericana. El proyecto del ALCA, entonces, fue la manifestación del avance estadounidense en esta nueva coyuntura, a la vez que la forma de evitar que una integración alternativa, alrededor del naciente Mercosur, pudiera fortalecer la

⁴ México es un caso privilegiado para el estudio de la problemática al ser un país latinoamericano que, hace una década y media, suscribió con Estados Unidos y Canadá un acuerdo de libre comercio. Quizás la mejor forma de analizar las consecuencias que hubiera tenido el establecimiento de un acuerdo como el ALCA sería analizar qué ocurrió realmente con el NAFTA (o TLCAN, en castellano), que puede ser considerado en muchos sentidos como el antecesor directo del proyecto del ALCA (MORGENFELD, 2006a).

capacidad negociadora de los países latinoamericanos o bien establecer mayores vínculos con los otros dos polos de la Tríada - Europa y Japón (ESTAY; SÁNCHEZ, 2005; LOZANO; ARCEO, 2002; MARTÍNEZ, 2002; VIZENTINI; WIESEBRON, 2004).

A modo de síntesis, se expondrán algunas tendencias que se hubieran desarrollado de haberse aprobado el ALCA. En términos generales, el proyecto del ALCA se enmarcaba en las tres contradicciones principales del capitalismo contemporáneo: la contradicción capital-trabajo, la contradicción entre países centrales y países dependientes y la contradicción entre distintas potencias a nivel mundial por el dominio del llamado Tercer Mundo (en este caso, América Latina). El ALCA hubiera implicado un avance del capital sobre el trabajo. Al mismo tiempo, hubiera profundizado la dependencia de los países latinoamericanos. Por último, esta dependencia se hubiera profundizado en relación a Estados Unidos, en disputa con otras potencias europeas y asiáticas.

En primer lugar, el ALCA hubiera significado una ofensiva del capital sobre el trabajo. Otorgando mayor movilidad a los capitales y a las mercancías, pero no así a la fuerza de trabajo, el capital hubiera tenido mejores condiciones para explotar al trabajo. En segundo lugar, el ALCA respondía a la necesidad de Estados Unidos de ejercer un dominio y una explotación más acabada y con el aval institucional que hubiera cristalizado una realidad que se venía plasmando en las últimas décadas (GRODIO, 2004). El proyecto del ALCA se inscribía en un proceso de largo plazo que, desde fines del siglo XIX, muestra cómo Estados Unidos intentó consolidar a nivel político, jurídico y militar la superioridad económica y la hegemonía que mantuvo en la región, aún en disputa con otras potencias y con Europa en particular. Estados Unidos, para lograr consolidar su amplio “patrio trasero”, precisaba avanzar en el viejo proyecto de unión aduanera panamericana –que se le negaba hacía más de un siglo, desde el primer intento en la Conferencia de Washington de 1889- y, fundamentalmente, obturar cualquier proceso de integración alternativa como pudiera haber sido el Mercosur, el Pacto Andino o la Comunidad Sudamericana de Naciones⁵. No es casual que el ALCA fuera lanzado en el marco del *Consenso de Washington* y cuando Brasil y Argentina, los “gigantes” del sur, estaban iniciando un proyecto de unión sudamericana. El ascenso de Chávez en Venezuela, su radicalización política y su permanente intento de retomar el viejo proyecto de Bolívar, a partir de su propuesta de ALBA, encendieron una luz de alarma en el gobierno estadounidense. Más aún cuando, en la XV Cumbre Iberoamericana, se anunció que Venezuela se iba a incorporar como miembro pleno del Mercosur en diciembre de 2005. Como en los últimos dos siglos, la capacidad de Estados Unidos para

⁵ Sobre la antinomia Mercosur-ALCA, véanse Ferrer y Jaguaribe (2001); Rattner (2002).

establecer un dominio sobre América Latina dependía de que no se constituyera una integración latinoamericana o sudamericana que se resistiera a aceptar los mandatos de la potencia del norte. El ALCA hubiera sido un instrumento fundamental para abortar esa alternativa –la profundización de la Comunidad Sudamericana de Naciones o cualquier otra instancia de integración latinoamericana- y para aislar a Venezuela y Cuba, por ese entonces los vecinos más díscolos del continente, consolidando la dependencia de los países latinoamericanos. En tercer lugar, la concepción del ALCA respondía a la necesidad de Estados Unidos y sus capitales más concentrados de competir con los otros bloques económicos y/o políticos. Estados Unidos, con el ALCA, pretendía contrarrestar el proceso de conformación de bloques en Europa y Asia, estableciendo un área donde su hegemonía se consolidara. Este acuerdo respondía a la necesidad del capital estadounidense de apropiarse de un área que históricamente estuvo disputada con Europa, consolidando la supremacía del dólar. Este acuerdo hubiera profundizado las condiciones del capital para explotar el trabajo y del capital estadounidense frente al de otros países, lo cual era clave cuando la Unión Europea estaba en pleno proceso de expansión –e intentaba profundizar la penetración en América Latina a partir del acuerdo Mercosur-Unión Europea y de las Cumbres Iberoamericanas- y nuevas potencias como China venían estableciendo importantes acuerdos comerciales con la región en los últimos meses. El ALCA hubiera otorgado mejores condiciones al capital estadounidense para avanzar, en América Latina, frente al europeo y asiático.

¿Qué le esperaba a América Latina de concretarse el acuerdo de libre comercio? El ALCA hubiera permitido una apertura comercial sin precedentes, una liberalización de la actividad financiera y una privatización en áreas sensibles como la salud y la educación, que hubieran llevado a disminuir aún más la capacidad de los estados latinoamericanos de establecer políticas económicas para el desarrollo (SINCLAIR; TRAYNOR, 2004). La constitución del ALCA hubiera llevado a una reprimarización de las economías latinoamericanas y a una consolidación de las políticas económicas establecidas en los años noventa, profundizando el proceso de desindustrialización, concentración y extranjerización que había afectado a muchos países de la región. Hubiera ampliado las áreas bajo el dominio del capital estadounidense (el más concentrado), al mismo tiempo que restringido los instrumentos de los estados para aplicar políticas económicas que pudieran regular el mercado.

El objetivo del ALCA no era sólo económico. Este acuerdo hubiera permitido a Estados Unidos, además, avanzar en el control geopolítico y militar de Latinoamérica -Plan Colombia, Plan Puebla-Panamá, inmunidad y bases militares estadounidenses en varios países-. Por eso

las organizaciones sociales y políticas que se oponían al ALCA y a los demás acuerdos de libre comercio señalaban que el ALCA venía de la mano de la militarización y la deuda externa. El ALCA hubiera acentuado la dominación financiera sobre los países latinoamericanos, quitándoles herramientas para negociar en forma conjunta el cada vez más acuciante problema de la deuda externa, al mismo tiempo que hubiera favorecido el traspaso de la banca pública a manos privadas (con el consiguiente riesgo para muchos pequeños y medianos productores agropecuarios de perder sus tierras, por ejemplo en la Argentina, en donde tenían hipotecadas millones de hectáreas en bancos públicos) y la extranjerización del sistema financiero, como había ocurrido en México tras la firma del NAFTA.

Asimismo, y pese a las expectativas de los grandes exportadores latinoamericanos, el ALCA no hubiera traído significativos beneficios comerciales para los países de la región, dado que Estados Unidos no tenía altos aranceles aduaneros y basaba su proteccionismo en medidas no arancelarias que se resistía a levantar, entre otras razones por motivos electorales y por los *lobbies*. Así, hubiera mantenido los subsidios al sector agrícola y a parte del sector industrial, que incluso fueron incrementados desde el 2002, a partir de la nueva Ley Agrícola. Salvo para un pequeño segmento de empresarios exportadores, los que hubieran podido acceder al protegido mercado estadounidense, el ALCA hubiera perjudicado a la mayor parte de los sectores económicos y sociales de los países latinoamericanos.

El estancamiento en las negociaciones para establecer el ALCA no se explica solamente a partir de las contradicciones entre diferentes grupos de interés al interior de cada uno de los países americanos y de la reticencia de Estados Unidos a recortar sus subsidios, sino también por la creciente oposición política en Latinoamérica: por el cambio de signo de los gobiernos de distintos países latinoamericanos (Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador y Uruguay), por las sublevaciones populares -Ecuador (1999), Perú (2000), Argentina (2001) y Bolivia (2003-2005)-, por la creciente movilización anti-ALCA (Foro Social Mundial, Alianza Social Continental, Cumbres de los Pueblos), por la movilización continental y mundial contra el libre comercio que incluso favoreció la confluencia de los países exportadores del G-20, que se oponían a los subsidios agrícolas de Estados Unidos y la Unión Europea (que, entre otros factores, había llevado al fracaso de la Cumbre de la OMC en Cancún en 2003) y por el proyecto de integración alternativa que significaba el ALBA, impulsado por Venezuela y Cuba y tomado como bandera por diversas organizaciones de la sociedad civil de otros países americanos. Al mismo tiempo, aunque aún con poco desarrollo real, se constituyó en el momento en que se empantanaba el avance del proyecto del ALCA, la Comunidad Sudamericana de Naciones, que luego fue reemplazada por la UNASUR.

El fracaso del proyecto estadounidense del ALCA tuvo que ser aceptado cuando no pudo aprobarse su continuidad en la IV Cumbre de las Américas (Mar del Plata, 2005), tal como pretendía Estados Unidos. Allí se expresaron, en principio, dos bloques. Por un lado, los países que firmaron la propuesta de declaración apoyada por Estados Unidos, que planteaba avanzar en la negociación de un acuerdo de libre comercio como el ALCA. Por otra parte, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay –los por entonces cuatro miembros plenos del Mercosur- y Venezuela, que se unieron para forzar una declaración final dividida (mientras que 29 países apoyaron la primera, 5 firmaron la segunda). Sin embargo, y pese al intento de diversos actores por presentar la postura de estos cinco países como un sólido “bloque antiimperialista” que defendía los intereses de las mayorías populares latinoamericanas, en realidad es necesario preguntarse si no hay una diferencia entre las posturas de Venezuela y de los otros cuatro países. Mientras que Venezuela sí construía un proyecto de clara confrontación con Estados Unidos, tanto Brasil como Argentina, al igual que en la Organización Mundial del Comercio (OMC), pretendían en las negociaciones continentales presionar para que Estados Unidos (y a nivel global también Europa y Japón), disminuyeran su protección a sus productores primarios, logrando así una liberalización más radical del comercio internacional. Si se les exigía la apertura de sus mercados internos, planteaban los representantes brasileros y argentinos, era indispensable que hubiera una contraprestación: que se abrieran los mercados de europeos y estadounidenses para las exportaciones – mayoritariamente primarias o agroindustriales- de estos países. El proyecto del ALCA, como dijo Chávez, fue finalmente “enterrado” en Mar del Plata en noviembre de 2005. A partir de ese momento, Estados Unidos debió ajustar su estrategia y optó por avanzar con los Tratados de Libre Comercio bilaterales (KATZ, 2006).

Mercosur

La caída del Muro y la disolución de la Unión Soviética marcaron el fin del mundo bipolar, luego de cuatro décadas. En América Latina, las salidas de las dictaduras derivaron en la llamada “década perdida”. Con el contexto crítico generado a partir del endeudamiento externo y las crisis económicas internas, sumado al acercamiento político y económico entre Brasil y Argentina tras la guerra de Malvinas y el retorno de la democracia en ambos países, se allanó el camino para el acercamiento definitivo entre los “gigantes” del Cono Sur. Así, se profundizó la confluencia entre ambas naciones, después de años de recelos y conflictos, muchos de ellos alentados por Estados Unidos para evitar la constitución de un polo regional

común en el Sur. Desde los acuerdos entre Alfonsín y Sarney, se reflataron los viejos anhelos sudamericanos de integración y se firmó, en noviembre de 1985, la “Declaración de Iguazú”, que sería la piedra fundamental del Mercosur. Luego se avanzó a través de distintos acuerdos hasta que, en marzo de 1991, los mandatarios de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay firmaron el Tratado de Asunción y fijaron la fecha de nacimiento del Mercosur. En los años subsiguientes se fue conformando, entonces, el Mercosur, que entre países miembros y asociados constituyó un verdadero bloque económico mundial, con más de 200 millones de habitantes y un producto bruto común cercano al 4 % del PBI mundial (RAPOPORT; MUSACCHIO, 2003).

Pese a la potencialidad de este proyecto de mercado común, varios fueron los obstáculos que impidieron la consolidación y la profundización de la integración vía Mercosur: la vulnerabilidad externa de Brasil y Argentina (ambas naciones fuertemente endeudadas y sometidas a constantes incursiones por parte de los fondos especulativos volátiles), las disputas comerciales (en distintos rubros como automotores, “línea blanca”, textiles, arroz, etc.), la política exterior impulsada por el gobierno de Menem, que dejaba en segundo lugar la integración latinoamericana, y una concepción estrechamente comercialista y al servicio de las multinacionales, sin una perspectiva siquiera más amplia del desarrollo en el mediano y largo plazo (MORGENFELD, 2006b)⁶.

El Mercosur se estableció en un contexto en el cual predominaba en América Latina la política económica impulsada por el llamado *Consenso de Washington*⁷:

Para Argentina, el Mercosur fue concebido a principios de la década del '90 como parte de un modelo de inserción internacional que, en lo político, respondía al 'realismo periférico', mientras en lo económico apuntaba al 'regionalismo abierto'. Ambas ideas se conjugaban con las políticas neoliberales impuestas en la región y que servían de marco para imponer un proyecto orientado a una incorporación totalmente abierta a la economía mundial, asumiendo un proceso de globalización que no dejaba lugar a políticas y proyectos nacionales o regionales (Rapoport y Musacchio, 2003: 20).

⁶ Véase, también, Valle (2004).

⁷ El *Consenso de Washington* correspondía al “acuerdo” alcanzado por el Departamento de Estado norteamericano, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el G-7 y los presidentes de los principales bancos y establecía que sólo se otorgarían préstamos a los países periféricos a cambio de: reformas al Estado (que lo minimizaran), privatización de empresas de servicios públicos, enajenación de las reservas energéticas, facilidades a las inversiones extranjeras, liberalización del sistema financiero, mayor recaudación impositiva y eliminación del déficit, entre otros. Así, de allí en más se utilizaría el endeudamiento para disciplinar abiertamente a los países no centrales (fuertemente endeudados).

El desarrollo del Mercosur se vio limitado al haber sido presa de las concepciones “neoliberales” imperantes en el Cono Sur en ese período. El proceso del Mercosur muestra las limitaciones de una concepción de la integración exclusivamente comercialista y al servicio no de los intereses de las mayorías, sino de los capitales más concentrados.

Aún en el nuevo contexto político latinoamericano del siglo XXI, el Mercosur no logró cambiar las bases sobre las que se construyó, ni superar los límites y debilidades ya descritos, por lo cual permanentemente se ve sometido a crisis entre sus socios mayores, y también a amenazas de sus socios menores de abandonar el bloque. La integración de Venezuela, que pareció vislumbrar un relanzamiento del bloque, tampoco significó una reversión de las tendencias que describimos.

La teoría que sustentó el Mercosur fue de carácter estrictamente comercialista, como mero trampolín para la apertura de una economía *exodirigida*. Compartimos el diagnóstico de Claudio Katz, cuando sintetiza críticamente su caracterización del bloque regional:

El futuro del MERCOSUR está sujeto al giro que procesan las clases dominantes de Sudamérica. Los grupos capitalistas locales que emergieron con mayor poder de las últimas crisis intentan amoldar la asociación a sus intereses específicos. Agrupan a fracciones concentradas del empresariado regional, mantienen fluidas conexiones con las grandes empresas extranjeras y ejercen una significativa influencia en las finanzas y la agroexportación. Estos sectores buscan adecuar el MERCOSUR a sus prioridades. Promueven un desarrollo hacia fuera que jerarquiza la especialización en materias primas e insumos industriales, ya que pretenden compensar con exportaciones la contracción de los mercados internos. Como aspiran a conseguir un lugar en la competencia global, han archivado el viejo esquema de sustitución de importaciones e industrialización hacia adentro (KATZ, 2006, p. 49).

Este autor, asimismo, plantea la imposibilidad de un “Mercosur social”, como proponen algunas organizaciones populares que entienden que ese bloque puede constituirse en una plataforma para revertir las políticas neoliberales de las últimas tres décadas. Este bloque no tiene legitimidad social y su desarrollo no implicaría una mejora de las condiciones para avanzar en políticas anti-imperialistas, y mucho menos anti-capitalistas.

Comunidad Sudamericana de Naciones y UNASUR

El 8 de diciembre de 2004, representantes de 12 países americanos se reunieron en Cusco, Perú, para fundar la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Esta nueva instancia para una futura integración continental quedó conformada por los miembros plenos del Mercosur – Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay-, los países de la Comunidad Andina de Naciones – Colombia, Venezuela, Bolivia, Ecuador y Perú-, más Chile, Surinam y Guayana. El mayor impulso giró en torno a las obras de infraestructura acordadas, que incluían rutas, puentes, centrales hidroeléctricas y gasoductos, e implicaban inversiones por 4.500 millones de dólares hasta 2010. El financiamiento de estas obras llegaría por intermedio del BID, el Banco Mundial e inversores privados. Si bien luego no se realizaron demasiados avances significativos, se planteó la necesidad de proponer a futuro la creación de una moneda común, un Parlamento y tribunales de justicia para resolver las controversias comerciales que pudieran surgir entre los países miembros. Esta nueva instancia, en su fase inicial, tenía una gran potencialidad. Una organización de estas dimensiones, de concretarse, hubiera tenido una población de 361 millones de habitantes, un producto interno bruto de 974 mil millones de dólares, una superficie de 17.658 kilómetros cuadrados, la mayor producción mundial de alimentos, la mayor reserva de agua dulce, exportaciones por valor de 170 mil millones de dólares e importaciones por 125 mil millones, el 5 % de las reservas mundiales de gas y el 11 % de las de petróleo (*Clarín*, 09/12/2004). Sin embargo, en un bloque de esas características también se destacarían muchos elementos de gran precariedad: la región contaba en ese entonces con índices de pobreza e indigencia elevadísimos (222 millones de pobres, 96 millones de indigentes), con una deuda externa de 315.580 millones de dólares y con una inflación promedio de 9 % anual, entre otros indicadores preocupantes (JAGUARIBE, 2000).

Con toda la potencialidad que podría tener una integración de estas características, que surgió a instancias de Brasil y como forma de contrarrestar la ofensiva estadounidense para instaurar el ALCA en 2005, la realidad mostró que la CSN nació con serias limitaciones. El hecho de que convivan proyectos y perspectivas tan disímiles en América Latina, dificultó y dificulta la convergencia política, económica y estratégica para analizar cuál sería la mejor forma de integración. La Casa Blanca, a través de las negociaciones bilaterales que fue manteniendo con distintos países sudamericanos, logró que muchos gobiernos se mostrasen renuentes a participar activamente y tener demasiadas esperanzas en un tipo de integración que podría plantearse como alternativa a los intereses estadounidenses en la región. De alguna manera, aunque con mayor dificultad que en otros momentos, Estados Unidos logra mantener

la amenaza de “balcanización latente” que históricamente impidió la conformación de la gran América soñada por Bolívar.

El 29 y 30 de septiembre de 2005 se realizó en Brasil la primera cumbre de la CSN, que avanzó con la idea de establecer un área de libre comercio, y en la cual se acordó impulsar una Red de Gasoductos del Sur y la creación de Petroamérica, a partir de las principales empresas petroleras, incluyendo PDVSA y PETROBRAS. También se avanzó con la idea de construir una mejor infraestructura vial, todos proyectos que se financiarían mediante el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil y la Corporación Andina de Fomento, para, según se planteó, dejar de depender de los organismos internacionales de crédito como el BID, el FMI y el BM. Sin embargo, la cumbre no tuvo la trascendencia que se esperaba y casi zozobró cuando el presidente venezolano amenazó con no firmar la declaración final, por no haber sido ésta discutida por los presidentes presentes y por no haberse tocado algunos de los temas considerados claves (desarrollo, combate a la pobreza y el analfabetismo, organización de una estructura financiera regional, etc.).

Hasta el año 2005, la CSN era la instancia que las burguesías regionales se habían dado para ampliar su poder de negociación en vistas de las conversaciones para llegar a un acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea y con Estados Unidos, luego de que éste hubiera rechazado la negociación del “4 + 1” para discutir las condiciones del ALCA. Brasil era uno de los principales impulsores de la CSN. Según su canciller Celso Amorin, “No podemos seguir peleando por un 10 % del mercado de uno para el otro. Debemos capacitarnos para estar presentes en el mercado, nuestro y mundial, de forma competitiva, lo que exigirá una visión más estratégica de la se tuvo hasta ahora. (...) [La CSN] reforzará la capacidad de negociación de los países de la región con los grandes grupos económicos”⁸. Cada país presentaba matices respecto a la importancia que le otorgaba a ese posible mercado regional: “Aun limitada a esta visión economicista, Brasil encabeza junto con Venezuela la creación de la Unión Sudamericana de Naciones. Argentina oscila entre la perspectiva utilitaria, la estrategia política y la total omisión” (Bilbao, 2004: 5).

En abril de 2007, los presidentes sudamericanos decidieron renombrar la CSN, que pasó a ser la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), organismo integrado por 12 países de la región. El tratado constitutivo de la nueva organización se firmó en mayo de 2008 en Brasilia. Uno de sus lemas es “integración para un desarrollo justo”. La presidencia estuvo a cargo primero de Bachelet, luego de Correa y actualmente de Kirchner. Este espacio, aún con poco desarrollo debido a su reciente creación -la mayoría de los países aún no han ratificado

⁸ “Comunidade Sul Americana de Nacoes será formalizada”, *Gazeta Mercantil*, San Pablo, 07/11/2004 (BILBAO, 2004).

su tratado constitutivo-, se planteó como una instancia política alternativa a la OEA⁹. Aun en proceso de constitución, esta organización no muestra demasiadas características que la distingan, en los puntos esenciales, de la orientación y las tensiones presentes en el proyecto de la CSN. De todas formas, ha servido para fortalecer la posición de Evo Morales cuando la oposición intentó desestabilizarlo e inducir a un golpe separatista o cuando se concretó la agresión militar de Colombia contra Ecuador, y también como instancia alternativa a la desprestigiada OEA, para atender conflictos regionales, sin la omnipresencia estadounidense. En la última cumbre, por ejemplo, respaldó a Argentina en su reclamo histórico por la soberanía de las islas Malvinas.

ALBA

Sin lugar a dudas, uno de los actores que más peso ha cobrado últimamente en las diversas cumbres presidenciales e instancias de discusión regional y multilateral es Venezuela. Ya sea en la ONU, la OEA, la CSN, UNASUR, las Cumbres Iberoamericanas, el Mercosur o las Cumbres de las Américas, el presidente Chávez aprovechó para azuzar a los demás mandatarios latinoamericanos para profundizar la política de confrontación para con Estados Unidos. Venezuela es uno de los países que ha liderado la oposición al ALCA y, junto a Cuba, ha presentado un proyecto de “integración” propio, el ALBA. La Alternativa Bolivariana para las Américas es el nombre del proyecto presentado a fines de 2004 por el presidente Hugo Chávez para contrarrestar la ofensiva estadounidense por el control de la región (UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 2004).

A diferencia de otros proyectos, el ALBA se plantea abiertamente como una opción para confrontar con el proyecto estadounidense:

La Alternativa Bolivariana para América Latina y El Caribe (ALBA) es una propuesta de integración diferente. Mientras el ALCA responde a los intereses del capital trasnacional y persigue la liberalización absoluta del comercio de bienes y servicios e inversiones, el ALBA pone el énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y, por lo tanto, expresa los intereses de los pueblos latinoamericanos. El ALBA se fundamenta en la creación de mecanismos para crear ventajas cooperativas entre las naciones que permitan compensar las asimetrías existentes entre los países del hemisferio. Se basa en la cooperación de fondos

⁹ Las declaraciones de la UNASUR de Bariloche, Haití, Margarita y Quito pueden consultarse en el sitio oficial. En <<http://www.pptunasur.com/>>.

compensatorios para corregir las disparidades que colocan en desventaja a los países débiles frente a las primeras potencias. Por esta razón la propuesta del ALBA le otorga prioridad a la integración latinoamericana y a la negociación en bloques sub-regionales, abriendo nuevos espacios de consulta para profundizar el conocimiento de nuestras posiciones e identificar espacios de interés común que permitan constituir alianzas estratégicas y presentar posiciones comunes en el proceso de negociación. El desafío es impedir la dispersión en las negociaciones, evitando que las naciones hermanas se desgajen y sean absorbidas por la vorágine con que viene presionándose en función de un rápido acuerdo por el ALCA.¹⁰

Para afianzar la integración en Sudamérica, Chávez propuso la asociación de las petroleras de cada país para formar Petrosur, crear un banco regional –Bansur- con las reservas de cada país, avanzar con acuerdos comerciales entre la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur, y avanzar con proyectos de integración cultural y de comunicación, como Telesur. Si bien se empezaron a materializar algunos de estos proyectos, en realidad el ALBA es hasta el momento una iniciativa de algunos países (Cuba, Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua, entre otros centroamericanos y del Caribe), sin mucho mayor apoyo de otros gobiernos, aunque sí fue tomado como bandera por numerosas organizaciones de la sociedad civil de distintos países latinoamericanos, que discuten las propuestas del proyecto venezolano, presentado en forma masiva en el Foro Social Mundial de Porto Alegre, en 2005. Como señala Claudio Katz (2006), el ALBA tiene como desafío ser el puntapié para pensar en una integración al servicio de los proyectos antiimperialistas y socialistas:

El ALBA ha sido imaginado en términos de esperanza, amanecer o alborada, pero cumplirá esa expectativa si desenvuelve un proyecto revolucionario para América Latina. Este curso exige no sólo la impugnación radical del libre comercio y el neoliberalismo, sino también la actualización del legado antiimperialista que forjaron los pregoneros de la unidad latinoamericana (Bolívar, Miranda, Morazán). Los pensadores y líderes populares de distintas regiones del continente mantuvieron viva esta tradición durante el siglo pasado. La unidad regional nunca fue una meta de las oligarquías y continúa siendo un objetivo ajeno a las clases dominantes contemporáneas (KATZ, 2006: 84).

¹⁰ Declaración de principios del ALBA. En <<http://www.alternativabolivariana.org>>.

Esta posible integración, enmarcada en el movimiento continental que plantea que “Otra América es posible”, parte de criticar la “integración” neoliberal, que prioriza la liberalización del comercio y las inversiones, y propone una integración en función de la solución de los problemas que aquejan a las mayorías populares (pobreza, indigencia, explotación, analfabetismo, desigualdad, subdesarrollo, deterioro ambiental, endeudamiento externo). Criticada por “idealista”, este tipo de integración propone construir una agenda económica independiente de los intereses de los capitales más concentrados y de los dictados de los organismos internacionales de crédito. A nuestro juicio, esos propósitos sólo podrán realizarse si se piensa la integración latinoamericana desde una perspectiva antiimperialista, anticapitalista y socialista.

Conclusiones

La dificultad de Estados Unidos para imponer su proyecto del ALCA, que nació con la “Iniciativa para las Américas”, lanzada por George Bush (padre) en junio de 1990, y que debió ser abandonado luego de la IV Cumbre de las Américas (Mar del Plata, noviembre de 2005), es uno de los signos de los complejos tiempos actuales. Esa cumbre de presidentes de la región fue el escenario donde se terminó de confirmar el fracaso del plan estadounidense, y en el cual el país del norte debió cambiar de estrategia en la región (de un acuerdo macro, como el ALCA, se pasó a impulsar Tratados de Libre Comercio bilaterales con algunos países). Esto fue posible, entre otras cosas, por un cambio en la correlación de fuerzas en el continente. Mientras que en la III Cumbre de las Américas, realizada en 2001, sólo el gobierno venezolano había enfrentado la aspiración estadounidense de concretar el ALCA, en Mar del Plata fueron cinco los países que se opusieron a firmar la declaración impulsada por Washington, que contenía una mención al ALCA, y entre ellos los tres más con mayores PBI de Sudamérica (Brasil, Argentina y Venezuela).

El gobierno argentino, además de anfitrión, fue uno de los artífices del fracaso de este proyecto estadounidense. A partir de esta actitud de la Casa Rosada, volvió a ponerse en primer plano el debate sobre la política exterior nacional y la relación con Washington. Para algunos analistas, se recuperaba la autonomía que se había abandonado completamente en la década de 1990, cuando se habían establecido “relaciones carnales” con Estados Unidos, según la metáfora del entonces canciller Di Tella. Para otros, la posición argentina se condecía con la vieja “tradicción” de enfrentamiento con la Casa Blanca, fundado en el carácter más competitivo que complementario de ambas economías, y también en la relación

privilegiada con otras potencias, que históricamente habían cultivado las clases dirigentes argentinas.

En los últimos años, el Mercosur se vio jalonado por diversas crisis entre sus socios mayores, y Argentina fue perdiendo posiciones frente a su poderoso vecino. Es preciso reconfigurar la lógica anterior en la que primaba una visión de la “integración” limitada a los acuerdos comerciales (en crisis cada vez que se produce un desbalance sectorial) y orientada por las multinacionales instaladas en la región. Argentina debería sentarse a coordinar con Brasil políticas económicas, que incluyan incentivos a la producción local y establezcan un horizonte de desarrollo más amplio, y no limitar las negociaciones y las discusiones bilaterales a las disputas por “heladeras, zapatos y lavarropas”.

El dilema es crucial para el futuro de la Argentina y de América Latina toda. El complejo mundo multipolar y la crisis actual permiten plantearse alternativas que apunten al desarrollo vinculado con los países de la región, manteniendo una posición equidistante con las potencias mundiales que permita un mayor margen de autonomía. En este marco, la disputa por Latinoamérica se transforma en un capítulo esencial en la estrategia norteamericana y en la reacción europea y de otras potencias. La Argentina tiene, en los próximos años, el desafío de intentar una integración latinoamericana para lograr un crecimiento autosostenido que redunde en beneficios para el conjunto de su población. Esto, por cierto, dista mucho de buscar unirse con Brasil o los demás países hermanos con el solo objeto de negociar en mejores condiciones la subordinación política y económica con Estados Unidos o Europa, dando por sentado que el dominio mundial que establecen es inevitable. La UNASUR y el ALBA, en este sentido, podrían constituirse en una alternativa, dado el actual estancamiento en las negociaciones con Europa y Estados Unidos. Pero ambos proyectos no pueden prosperar, en un sentido antiimperialista, si no se construyen por fuera de la lógica capitalista.

La Argentina, por su parte, recibe permanentes presiones para liberalizar su comercio (tras los intentos del ALCA y los TLCs bilaterales con EEUU y Europa, ahora se suman las presiones de China, uno de los destinos privilegiados de las exportaciones de soja y sus derivados). Sobre la mesa de negociaciones de cualquier acuerdo interregional deberían colocarse algunos de los temas vitales para su futuro: la deuda externa, la desregulación de los movimientos internacionales de capital, los subsidios agrícolas estadounidenses y europeos que perjudican a los sectores agroexportadores argentinos, la viabilidad de la industria tras la devaluación y la integración con los demás países latinoamericanos en función de los intereses populares. Si bien el carácter asimétrico de la relación entre Argentina y Estados

Unidos puede llevar a plantearse sólo las alternativas “realistas” -considerar como inexorable la subordinación a la potencia de turno-, la historia ofrece algunos aprendizajes en cuanto a los intentos de unión “panamericana” de Estados Unidos y a la “resistencia” argentina. Argentina, pese a los cambios del contexto político regional y local, se sigue debatiendo entre seguir en la línea del “realismo periférico” y el “regionalismo abierto”, que imperó en la década del noventa, y buscar alternativas de integración para ampliar el margen de autonomía frente a Estados Unidos y Europa, las potencias de turno. Una profundización del vínculo comercial con China, basado en la exportación de soja y sus derivados, no implicaría lograr una mayor autonomía, sino profundizar la primarización económica y la dependencia.

Para enfrentar las tendencias de acuerdos comerciales en función de los intereses de los capitales más concentrados de las grandes potencias, sin duda se constituye como una estrategia vital la consolidación de una unión latinoamericana que exceda los acuerdos meramente comerciales y los proyectos enarbolados por las burguesías locales. Al mismo tiempo, es hora de abandonar la idea de que el mejor horizonte posible para Brasil, Argentina o cualquier otro país latinoamericano es constituirse como satélite privilegiado de la potencia de turno -“realismo periférico”-. Estas naciones, por el contrario, están llamadas a consolidar un eje alternativo al proyecto de Estados Unidos de establecer una hegemonía total en América Latina. Pero tampoco deben avanzar en acuerdos similares con la Unión Europea o China. Los países latinoamericanos tienen la necesidad de establecer algún margen de autonomía mayor, en el contexto de un mundo multipolar en el cual las principales potencias incrementan la presión para controlar sus áreas de influencia. No haber podido frenar el reciente golpe de estado en Honduras en un signo de debilidad.

La inserción internacional, entonces, debe tener como objetivo potenciar el desarrollo de sus pueblos, que permita el crecimiento según las necesidades de la población y no que se limite, como plantea la perspectiva “comercialista”, a establecer un “regionalismo abierto” que sólo utilice la “integración” como un trampolín para las colocaciones de ciertos productos exportables en el mercado mundial.

Por fuera de estas alternativas “realistas” aparece la “otra integración posible” que se plantean los distintos actores sociales y políticos que construyeron en los últimos años la resistencia al ALCA. Esta integración se basa en una integración de los pueblos, en el respeto a los derechos de los trabajadores, en una superación de la integración al servicio de los capitales (y dentro de ellos, de los más concentrados –la mayoría, de los países desarrollados, aunque también comparten sus intereses los sectores intermediarios de los países no desarrollados-). Por supuesto, la unidad en la resistencia a la integración que propone Estados

Unidos no se traduce, como también pudo apreciarse a lo largo de la historia del proceso americano, en un único proyecto de integración. Mientras ciertos sectores se oponen a la subordinación a Estados Unidos porque tienen mayores vínculos económicos y políticos con otras potencias (Europa, China, Rusia), otros sectores -pequeñas y medianas empresas, productores orientados al mercado interno- defienden sus intereses burgueses o pequeñoburgueses, que se verían vulnerados por la ampliación de la competencia estadounidense y por el retiro del estado. Por otra parte, los obreros y campesinos se oponen, a través de sus organizaciones, a una integración que ampliaría la concentración y centralización del capital en detrimento del trabajo. Si bien muchos de los sindicatos y organizaciones populares plantean proyectos alternativos reformistas, en alianza con sectores de las burguesías de cada país, también existen diversas tendencias políticas que entienden que la “otra integración posible”, para estas mayorías, requiere de un proyecto de superación del régimen social vigente. Esa otra integración debe tener un horizonte antiimperialista y anticapitalista, o sea que debe entroncarse con la construcción de una perspectiva socialista.

Referencias

- CISNEROS, Andrés; PIÑEIRO IÑIGUEZ, Carlos. *Del ABC al Mercosur. La integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo*. Buenos Aires: GEL, 2002.
- ESTAY, Jaime; SÁNCHEZ, Germán (Coord.) *El ALCA y sus peligros para América Latina* Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- FERRER, Aldo; JAGUARIBE, Helio. *Argentina y Brasil en la globalización ¿MERCOSUR o ALCA?* Buenos Aires: FCE, 2001.
- GODIO, Julio. *El MERCOSUR, los trabajadores y el ALCA. Un estudio sobre la relación entre el sindicalismo sociopolítico y la integración en el Cono Sur*. Buenos Aires: Biblos, 2001.
- JAGUARIBE, Helio. La construcción de la Unión Sudamericana, *Revista Archivos del Presente* (Buenos Aires), n. 21, julio-agosto-septiembre, 2000.
- KATZ, Claudio. *El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires: Luxemburg, 2006.
- LOZANO, Claudio; ARCEO, Enrique. *¿Qué es el ALCA?* Buenos Aires: Ediciones Debate Internacional IET-CTA, 2002.

- MARTÍNEZ, Osvaldo. ALCA: tiburón y sardinas *Paradigmas y utopías*: Revista de reflexión teórica y política del Partido del trabajo, México, n. 3, diciembre/enero, 2002.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*. Buenos Aires: Norma, 2004.
- MORGENFELD, Leandro. *El ALCA: ¿a quién le interesa?* Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2006a.
- _____. (Comp.) *El MERCOSUR en cuestión: integración económica e inserción internacional*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2006b.
- _____. La oposición argentina al proyecto de unión panamericana de Estados Unidos. Desde la Conferencia de Washington hasta la Segunda Guerra Mundial, In: MÉDICI, Florencia (Comp.) *Políticas, comercio e integración. Alianzas y desafíos regionales*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2007a.
- _____. Argentina frente a Estados Unidos en las conferencias panamericanas (1880-1955). Tesis Doctoral Universidad de Buenos Aires, 2010.
- RAPOPORT, Mario; MUSACCHIO, Andrés. Hacia un nuevo Mercosur. *Encrucijadas*: Revista de la Universidad de Buenos Aires, n. 24, diciembre, 2003.
- RAPOPORT, Mario; SPIGUEL, Claudio. *Política Exterior Argentina: Poder y conflictos internos (1880-2001)*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2005.
- RATTNER, Enrique. *Mercosul e ALCA: o futuro incerto dos países sul-americanos*. São Paulo: Editora da Universidade de SÃO Paulo, 2002.
- SINCLAIR, Scott; TRAYNOR, Ken. *Dividir y Conquistar: el ALCA, la estrategia comercial de los Estados Unidos y los servicios públicos en las Américas*. Washington: Internacional de Servicios Públicos, 2004.
- UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *ALBA: Alternativa Bolivariana para las Américas. Declaración y acuerdo*. Venezuela: UBV, 2004.
- VALLE, Héctor. El camino para salvar el Mercosur, *Clarín* (Buenos Aires), 26/12/2004.
- VIZENTINI, Paulo; WIESEBRON, Marianne (Eds.) *Free Trade For the Americas? The United State's Push for the FTAA Agreement*. New York: Zed Books, 2004.